

Sentencia T-1031/03

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Suspensión de actos administrativos

ACCION DE TUTELA Y ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Alcance de la compatibilidad/ACCION DE TUTELA Y SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO-Alcance de la compatibilidad

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Elementos

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Exigencia de perjuicio irremediable

FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Trae como consecuencia la inclusión obligatoria en el boletín de responsabilidad fiscal/DERECHOS FUNDAMENTALES-No se vulneran por incluirse a la persona en el boletín de responsabilidad fiscal

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Potestad para investigar y sancionar a los responsables en juicios fiscales

La Contraloría General de la República junto con sus dependencias departamentales y municipales, tienen la potestad de investigar y sancionar a quienes hayan resultado responsables - en el desarrollo de un juicio fiscal- del detrimento de los bienes y recursos el Estado. Este juicio se caracteriza por (i) establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal que realicen los servidores públicos o los particulares en relación con los bienes y recursos estatales puestos a su cargo., (ii) imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso (iii) ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcance que se derive de la mencionada responsabilidad.

CONFORMACION DE BASES DE DATOS-Legitimidad

La posibilidad de conformar bases de datos en las cuales se relacionen las personas fiscalmente responsable es indudablemente válida, más aun cuando con la misma se garantiza la protección del patrimonio del Estado, como interés constitucionalmente relevante. Por tal motivo, el propósito de la administración de esta base de datos es doblemente legítima, pues sirve como mecanismo de presión para lograr el resarcimiento de

los daños causados al Estado y permite que las entidades estatales no sostengan relaciones jurídicas contractuales o de función pública con estas personas, mientras no se reparan los daños causados.

DEBIDO PROCESO-Debe respetarse en el trámite de los juicios de responsabilidad fiscal

En el trámite de los llamados “juicios de responsabilidad fiscal” deben respetarse los postulados del debido proceso constitucional, sin que sea permitido en este ámbito, presentar el argumento del interés superior del Estado, como excusa para vulnerar los derechos del procesado y eventualmente configurar un perjuicio irremediable sobre sus derechos fundamentales. Por tanto, no desconoce la Corte que según la regla general el amparo es procedente como mecanismo transitorio, en aquellos casos en los cuales resulta evidente que la falta de intervención cautelar inmediata del juez constitucional generaría la grave afectación de los derechos fundamentales del actor.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia por no configurarse los elementos del perjuicio irremediable

Referencia: expediente T-654265

Acción de tutela instaurada por Álvaro Guillermo Rendón López contra la Contraloría General de Antioquía

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D. C. treinta (30) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El señor Álvaro Guillermo Rendón ejerció acción de tutela en contra de la Contraloría General de Antioquía, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y al buen nombre.

1. Hechos

Relata el demandante que en abril de 1995 se suscribió entre el Municipio de Amagá y la cooperativa Coomunicipios un convenio interadministrativo, con el objeto de construir 76 viviendas de interés social en la urbanización San Marcos II. En aquella época, el señor Rendón López se desempeñaba como gerente general de Coomunicipios.

Afirma que con base en el mencionado convenio, Coomunicipios celebró un contrato de unión temporal con la empresa Jesús Alirio Monsalve y Cía. Ltda. para que ejecutara la obra (construcción de 76 viviendas de interés social).

Recalca que en febrero de 1996, el señor Jesús Alirio Monsalve –representante legal de la empresa Jesús Alirio Monsalve y Cía.-, denunció ante la división jurídica de la Contraloría General de Antioquía las supuestas irregularidades que afectaban la ejecución del contrato de unión temporal.

Narra el señor Rendón López que la Contraloría General de Antioquía abrió investigación en su contra por presuntas irregularidades en el desarrollo del mencionado convenio para la construcción de la urbanización “San Marcos II”, celebrado con el municipio de Amagá.

Señala que mediante fallo del 13 de diciembre de 2001, fue declarado responsable fiscal por la suma de \$ 251´283.804.00, decisión contra la cual interpuso recursos de reposición y apelación. El recurso de reposición fue resuelto el 22 de enero de 2002, en el sentido de reponer el primer artículo de la resolución, disminuyendo la obligación a la suma de \$4´363.415.00; en cuanto a la apelación fue negada por improcedente. Además de lo anterior, el actor fue incluido en el boletín de responsables fiscales, lo que en su sentir vulnera sus derechos al trabajo, al buen nombre y al debido proceso, toda vez que no puede acceder a ningún cargo público ni celebrar contratos con la administración pública.

Relata que fue citado el 5 de marzo de 1997 ante la unidad especial de investigaciones de la Contraloría General de Antioquía, para rendir una exposición libre sobre el convenio para la

construcción de la urbanización "San Marcos II", celebrado con el Municipio de Amagá. Posteriormente, el 5 de febrero de 1998, fue citado para una ampliación de la versión anterior, fecha hasta la cual desconocía que existiese en su contra indagación preliminar o investigación fiscal, ya que no le había sido notificado auto o providencia en ese sentido. Considera, entonces, que se le vulneró el derecho al debido proceso, por cuanto desapareció de la foliatura correspondiente el auto de apertura de la investigación, ante lo cual la Contraloría ordenó la reconstrucción de dicha pieza procesal, para lo cual se requirió la versión de los sujetos procesales sin que él hubiera sido citado. Sin embargo, afirma, por auto del 29 de agosto de 2001 se declaró reconstruido el auto de apertura de la investigación fiscal, que a juicio del demandante no observó las normas sobre reconstrucción de expedientes.

Advierte que sólo hasta el mes de diciembre de 1998 recibió notificación por primera vez de la investigación fiscal, mediante auto 031 del 26 de noviembre de 1998, en el que la unidad especial de investigaciones de la Contraloría dispuso el cierre y calificación de la investigación y abrió juicio fiscal en su contra.

Reseña el peticionario que el 5 de enero de 1999 presentó recurso de reposición contra el auto 031 de 1998 (que dispuso el cierre y calificación de la investigación y abrió juicio fiscal en su contra), por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, obteniendo respuesta solamente 2 años y 8 meses después, previo el fallo de una tutela en el que no se accedió a las peticiones del recurso en los términos planteados.

Para el demandante, la Contraloría General de Antioquía suprimió la etapa del juicio que ordena la Ley 42 de 1993, ya que el día 16 de noviembre de 2001 corrió traslado por el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión, sin haber dado la oportunidad de aportar pruebas y formular descargos. Sin embargo, explica que solicitó algunas pruebas, pero estas no se tramitaron, todo lo cual, en su sentir, vulnera el debido proceso.

Manifiesta que se eligió como contralor ad-hoc a Mario Pérez Gutiérrez, ya que el Contralor General se declaró impedido para pronunciarse en el proceso. Pero sostiene que a pesar de ello sus dependientes continuaron la investigación, de manera que el asunto fue fallado no por el ad-hoc sino por el director de responsabilidad fiscal, lo que, según su parecer, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.

2. Contestación de la Demanda

Rodrigo Florez Ruíz, actuando como Contralor General de Antioquía, argumenta, en primer término, que el fallo de responsabilidad fiscal pudo ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin que el ciudadano pretenda ahora revivir los términos mediante la presentación de una acción de tutela. De igual forma sostiene que en el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el demandante pudo solicitar la suspensión provisional del acto administrativo. Además, explica que la inclusión en el boletín de responsables fiscales es obligatoria para los funcionarios con fallo en responsabilidad fiscal, tal como lo ordena la Ley 610 de 2000 en su artículo 60, razón por la cual no puede discutir violación a su derecho al trabajo.

En segundo término, con relación a la vía de hecho alegada por incompetencia, afirma que los artículos 149 y 150 del C.P.C establecen que las causales de impedimento son personales y no se extienden a la corporación, lo cual significa que la competencia del director de responsabilidad fiscal nunca se vio afectada.

En tercer término, expone que el asunto se rigió por la Ley 42 de 1993 (artículo 74), donde se señalaban dos etapas, la investigación y el juicio fiscal, pero que esa regulación fue derogada con la expedición de la Ley 610 de 2000. Sin embargo, señala que como en el proceso se profirió auto de apertura de investigación fiscal antes de entrar en vigencia la nueva norma, se siguió el trámite de la Ley 42 de 1993 hasta el fallo definitivo.

Así, no encuentra violación al debido proceso, pues estima que se dio oportunidad de utilizar todos los mecanismos de defensa dentro del proceso, como lo demuestra con el auto que cierra y califica la investigación y abre el juicio fiscal, notificado personalmente al actor, quien interpuso recurso de reposición. De la misma forma, advierte que mediante auto del 13 de diciembre de 2001 se profirió fallo de responsabilidad fiscal, providencia que fue notificada personalmente al apoderado del peticionario, quien también interpuso recursos, aunque ellos le fueron resueltos desfavorablemente.

En cuarto término manifiesta que la contraloría reconstruyó el auto de apertura del proceso el 29 de agosto de 2001, el cual también fue recurrido, y decidido negativamente por auto 026 del 16 de noviembre de 2001.

Sobre la etapa del juicio fiscal anota que esa fase no fue suprimida sino que, por el contrario, mediante auto del 16 noviembre de 2001 se corrió traslado por el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión, conforme a la resolución interna 017818, que reglamenta la etapa del juicio fiscal. En lo que toca a las pruebas, sostiene que el accionante tuvo la oportunidad procesal para alegar pero este no lo hizo oportunamente quedando la nulidad saneada.

Por estas razones, el representante de la entidad considera que al peticionario se le concedieron todas las garantías necesarias, ante lo cual no encuentra vulneración alguna de los derechos invocados, ni razón para acudir a un mecanismo transitorio y excepcional como la acción de tutela.

3. Pruebas aportadas en las instancias

De las pruebas aportadas al proceso, la Corte reseña a continuación las siguientes:

Fotocopia del auto 031 del 26 de noviembre de 1998, que cierra y califica la investigación fiscal y abre juicio fiscal. (fl- 28).

Fotocopia del recurso de reposición presentado contra el auto 031 del 26 de noviembre de 1998 -que cierra y califica la investigación fiscal y abre el juicio fiscal -. (fl- 316).

Fotocopia del auto 110 del 10 de agosto de 2001, que resuelve recurso de reposición contra el auto 031 de 1998 - que cierra y califica la investigación fiscal y abre el juicio fiscal -. (fl- 322).

Fotocopia del auto 170 de 2001 en el que se corre traslado para alegar. (fl- 140).

Fotocopia del auto del 10 de julio de 2001, suscrito por el contralor ad-hoc, donde se da constancia de la declaración de impedimento del Contralor General de Antioquía. (fl- 121).

Auto 112 del 29 de agosto de 2001, que ordena la reconstrucción del auto de apertura de la investigación del 9 de diciembre de 1996. (fl- 425).

Auto 026 que resuelve recurso de reposición interpuesto contra el auto 112 de 2001-que ordena la reconstrucción del auto de apertura de la investigación del 9 de diciembre de

1996-. (fl- 440).

Fotocopia del fallo 016 del 13 de diciembre de 2001-que declara la responsabilidad fiscal del señor Rendón Álvarez -. (fl- 141).

Fotocopia del recurso de reposición y en subsidio apelación contra el fallo 016 de 2001 -que declara la responsabilidad fiscal del señor Rendón Álvarez -. (fl- 369).

Fotocopia de auto 001 mediante el cual se resolvió recurso de reposición y se negó apelación contra el fallo 016. (fl- 199).

4. Sentencia de Primera Instancia

Por sentencia del 4 de julio de 2002, la Sala Quinta de decisión del Tribunal Administrativo de Antioquía concedió la tutela. Para el Tribunal debido a que no se tramitó el recurso de apelación contra el fallo de responsabilidad fiscal, la Contraloría vulneró el derecho al debido proceso.

Considera que la Ley 42 de 1993 señaló expresamente que contra el fallo de responsabilidad fiscal “proceden los recursos y acciones de ley”, que no son otros que los de reposición y apelación. En este sentido, estima que no hubo delegación por parte del contralor, sino una coordinación del proceso lo cual, según la resolución interna No. 017818 del 4 de mayo de 1995, permitía el trámite de la apelación.

De esta manera explica que, dado que para el momento no había un acto administrativo en firme que fuera impugnado ante la jurisdicción contenciosa, la tutela resulta procedente para proteger el debido proceso.

Impugnación del Fallo

El apoderado de la Contraloría General de Antioquía impugnó la sentencia de primera instancia. Señaló que el demandante tuvo la oportunidad de interponer el recurso de queja pero que omitió hacerlo, queriendo ahora valerse del juez de tutela para revivir términos precluidos. Con relación a la procedencia del recurso de apelación, precisó que éste no tiene lugar respecto de las decisiones de los representantes legales de las entidades descentralizadas, tal como lo establece el artículo 50 del C.C.A, en concordancia con el

artículo 12 de la Ley 489 de 1998 y 89 de la Ley 42 de 1993, pues los actos del delegado están sometidos al mismo régimen que los de la autoridad delegante.

Por su parte el actor impugnó la sentencia, por considerar que no se concedió en forma plena el amparo de sus derechos, reiterando los planteamientos de su demanda.

6. Sentencia de Segunda Instancia

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar negó el amparo por considerar improcedente la acción. A juicio de esa Corporación, el señor Rendón López contó con otro mecanismo de defensa judicial para cuestionar tanto el fallo de responsabilidad fiscal, como el auto que resolvió los recursos interpuestos, concretamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De otra parte, señaló que según el artículo 89 de la Ley 42 de 1993, el recurso de apelación no procede contra el acto administrativo que declaró responsable fiscal al peticionario, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la autoridad que lo profirió.

Por último, considera que no se vulneró el derecho al debido proceso, puesto que durante todas las etapas el demandante tuvo la posibilidad de ejercer su defensa y controvertir las decisiones de la entidad, sin que se observare la configuración de un perjuicio irremediable.

7. Revisión por la Corte

Remitida a esta Corporación, mediante auto del dieciocho (18) de octubre de 2002, la Sala de Selección Numero Diez dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

8. Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional en sede de revisión

Esta sala de revisión, mediante auto del siete (7) de febrero de 2003, solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquía que informara si el señor Álvaro Guillermo Rendón López había presentado ante la jurisdicción contencioso administrativa alguna demanda contra el fallo de responsabilidad fiscal N°. 016 del 13 de diciembre de 2001 y contra el auto N°. 001 del 22 de enero de 2002, proferidos por la Contraloría General de Antioquía.

Mediante telegrama N°. 129-2003, el presidente del Tribunal Administrativo de Antioquía informó a la Corte que para el 25 de febrero de 2003 existía en esa Corporación un proceso radicado bajo el número 022-737, iniciado por el señor Álvaro Guillermo Rendón López en contra del fallo de responsabilidad fiscal N°. 016 del 13 de diciembre de 2001, proferido por la Contraloría General de Antioquía, así como contra el auto N°. 001 del 22 de enero de 2002 por medio de la cual se revocó parcialmente el mencionado fallo. De igual forma explicó que en el asunto estaba pendiente decidir sobre la admisión de la demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

El problema jurídico planteado

2. Según el demandante, la Contraloría General de Antioquía en la investigación por presuntas irregularidades en el desarrollo de un convenio de contratación, desconoció sus derechos al debido proceso, al buen nombre y al trabajo, por cuanto, además de cometer graves irregularidades durante el trámite, lo incluyó en el boletín de responsables fiscales, lo que le impide acceder a cualquier cargo público, como contratar con la administración pública. En primera instancia el Tribunal concedió la protección al debido proceso, por considerar que no se tramitó el recurso de apelación contra el fallo fiscal. El Consejo de Estado, en segunda instancia, revocó la decisión por cuanto, a su juicio, el peticionario contó con otro medio de defensa judicial para cuestionar el referido acto administrativo y porque, además, no se vislumbró la hipótesis de un perjuicio irremediable que permitiera acudir a la tutela como mecanismo transitorio.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que el demandante acudió ante la jurisdicción contencioso administrativa para cuestionar el fallo de responsabilidad fiscal, la Corte limitará su análisis al tema relacionado con la procedencia o no de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. De encontrar procedente la acción, la Sala estudiará luego si la Contraloría General de Antioquía desconoció o no los

derechos del peticionario, particularmente el debido proceso, el trabajo y el buen nombre.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho como mecanismo idóneo y principal de defensa.

3. De manera previa la Corte advierte que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se constituye en un mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados por la Administración, más aún cuando en esa instancia SE puede solicitar y obtener la suspensión provisional de ciertos actos administrativos desde el momento mismo de la admisión de la demanda.

Al respecto la Corte, en varias oportunidades, ha precisado que la suspensión provisional es un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela, el cual se concibe como medida cautelar cuando una entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado¹.

Lo que ha querido el legislador al reglamentar el mecanismo de la suspensión provisional, ha sido precisamente ofrecer a los particulares un medio eficaz y oportuno, que se materialice desde la admisión misma de la demanda, para evitar que sus derechos sean vulnerados de manera flagrante por la administración. Empero, en ciertos eventos esa circunstancia no resulta incompatible con la acción de tutela, cuando ella se utiliza como mecanismo transitorio, según lo ha explicado la propia Corte Constitucional en los siguientes términos:

“En relación con la compatibilidad entre la acción de tutela y las acciones contencioso administrativas y la suspensión provisional del acto administrativo, se exponen las siguientes consideraciones: 1) Procede la tutela como mecanismo definitivo, cuando la persona afectada en su derecho fundamental no cuenta con acción contenciosa administrativa. También, en el evento de que no sea posible a través de la acción contenciosa administrativa, controvertir la violación del derecho fundamental o dicha acción se revela insuficientemente idónea o ineficaz para la efectiva protección del derecho. 2) Procede la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando el afectado en su derecho fundamental dispone de acción contenciosa pero no procede la suspensión provisional.”²

4.- En razón de lo anterior, y dado que el señor Álvaro Guillermo Rendón López presentó

demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquía, la acción de tutela es improcedente como instrumento principal y definitivo para la protección de sus derechos presuntamente violados. Podría serlo, en cambio, como mecanismo transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable, en tanto se acredite una vulneración tal de sus derechos fundamentales, que haga necesaria la intervención inmediata y transitoria del juez constitucional, en el sentido de impedir la grave vulneración de los mismos. A continuación, procederá esta Sala a analizar esta situación.

La tutela como mecanismo transitorio. Reiteración de jurisprudencia

5. Una vez aclarado que la acción de tutela no ha sido diseñada para sustituir los medios judiciales ordinarios³, tales como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando se pretende cuestionar un fallo de responsabilidad fiscal, pasa la Corte a estudiar si en esta oportunidad puede ser utilizada transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable.

Pues bien, según la amplia jurisprudencia desarrollada al respecto las características de un perjuicio de esta naturaleza son esencialmente cuatro, a saber, (i) la inminencia del daño, (ii) la gravedad del mismo, (iii) la urgencia de las medidas de protección y (iv) la imposterabilidad de la intervención del juez.

Así, el perjuicio ha de ser inminente, es decir debe estar próximo a ocurrir y debe evidenciarse un daño o menoscabo a suceder en corto tiempo. Deben requerirse medidas urgentes, a efectos de impedir la consumación del perjuicio, lo cual hace necesario que el medio de protección sea ágil y expedito, ya que de lo contrario la demora lesionaría gravemente el bien protegido. También es condición del perjuicio que sea grave, lo que significa que haya un daño potencial de gran magnitud en la persona y que requiera actuación en corto tiempo. Finalmente, la intervención del juez de tutela debe ser imposterable⁴, en el sentido de que, de no actuar de manera celeré y eficaz, muy seguramente se consumará un daño antijurídico irreparable respecto de los derechos fundamentales del actor.⁵

En suma, La acción de tutela, como lo ha reiterado en diversas oportunidades esta Corte, es un mecanismo subsidiario y residual, orientado al amparo de los derechos fundamentales amenazados o conculcados. Su procedibilidad depende de la inexistencia de otros medios

idóneos de defensa judicial al alcance del actor. Ahora bien, en ciertos casos extraordinarios en los cuales la falta de amparo inmediato generaría un perjuicio irremediable al titular del derecho, esta Corporación ha admitido la procedibilidad de la tutela como mecanismo transitorio, hasta tanto la jurisdicción ordinaria se pronuncie definitivamente al respecto.

¿Cuáles son, entonces, las implicaciones del carácter residual y subsidiario de la acción de tutela? En primer lugar, si existen otros mecanismos judiciales o administrativos para conjurar la violación, y ellos son adecuados para tutelar los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, esta debe ser la vía a seguir por el actor. Más aún, los asuntos estrictamente litigiosos y de carácter legal deben ser ventilados ante la jurisdicción común, donde las actuaciones que se surtan, pueden ser controvertidas mediante los recursos que para cada caso prevé la legislación.

La situación concreta que se analiza

6. En el caso bajo estudio, el actor considera que la Contraloría General de Antioquía, con el fallo de responsabilidad fiscal en su contra, vulneró sus derechos al buen nombre y al trabajo, al incluirlo en el boletín de responsabilidad fiscal, impidiéndole trabajar y contratar con la administración pública. Por esta razón, se vio avocado a recurrir a la acción de tutela, como mecanismo transitorio, para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

Sin embargo, lo cierto es que en los procesos de responsabilidad fiscal, los fallos proferidos traen como consecuencia inmediata la inclusión en el boletín de responsables fiscales, tal como lo prescribe el artículo 60 inc. 1º de la Ley 610 de 2000, y cuyo texto a continuación se transcribe:

“Artículo 60. Boletín de responsables fiscales. La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.”

Igualmente, en el inciso 3º del mismo artículo, se establece la prohibición dirigida a los representantes legales y nominadores de las entidades públicas, consistente en no contratar con quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales.

“Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín.”

Visto de esta manera, se puede constatar que los fallos de responsabilidad fiscal, representan para sus infractores la inclusión obligatoria en una lista o boletín que les impide ser nombrados o celebrar cualquier tipo de contrato con la administración pública, hasta tanto no cancelen la suma debida por ocasionar daño al patrimonio económico del Estado. La introducción en el mencionado boletín, por sí misma, no implica la vulneración de los derechos fundamentales de los procesados, en tanto busca razonablemente proteger la integridad patrimonial del Estado, mediante el mecanismo de la publicidad de los nombres de los sujetos que han resultado responsables por faltas de esta naturaleza.

Es decir que el Congreso de la República al expedir la Ley 610 de 2000, quiso que las contralorías en los procesos de responsabilidad fiscal contaran con una herramienta eficaz que sirviera para sancionar la conducta de servidores públicos o de particulares cuando en el manejo de fondos y bienes públicos resultare afectado el patrimonio del Estado. Con tal fin, se dispuso que el servidor público y el particular estarían obligados a reparar el daño causado al erario con ocasión de su actuación irregular⁶; y también que estarían sujetos a ser incluidos y permanecer en el boletín nacional de particulares y servidores públicos fiscalmente responsables hasta tanto no cumplieran su conducta activa de pago, dirigida a la reparación plena del patrimonio del Estado.

Para cumplir este propósito, las contralorías territoriales deben informar a la Contraloría General de la República la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo de responsabilidad fiscal, las que hubieren acreditado el pago correspondiente y las que resultaren condenadas o absueltas por parte de la jurisdicción contencioso administrativa a efectos de incluirlos o retirarlos del boletín.

En suma, por mandato expreso constitucional (numeral 5, artículo 268 C.P.) la Contraloría

General de la República junto con sus dependencias departamentales y municipales, tienen la potestad de investigar y sancionar a quienes hayan resultado responsables - en el desarrollo de un juicio fiscal- del detrimento de los bienes y recursos del Estado. Este juicio se caracteriza por (i) establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal que realicen los servidores públicos o los particulares en relación con los bienes y recursos estatales puestos a su cargo., (ii) imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso (iii) ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances que se derive de la mencionada responsabilidad⁷.

El artículo 60 de la ley 610 de 2000 dispone que la Contraloría General de la República publicará cada tres meses un boletín con los nombres de las personas naturales o jurídicas, a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él. En ese sentido, la publicación de tal informe no es más que el cumplimiento de un deber legal -derivado de un mandato constitucional- que identifica a los sujetos que han ocasionado un detrimento patrimonial al Estado. Este hecho, por sí mismo, no vulnera los derechos fundamentales de quienes han sido incluidos en dicho documento, por cuanto tal consecuencia supuso el desarrollo de un debido proceso fiscal, con todas las garantías constitucionales y legales.

En el presente caso, el demandante alega que con el fallo de responsabilidad fiscal en su contra y con la correspondiente inclusión de su nombre en el boletín de responsables fiscales, se vulneraron sus derechos al buen nombre y al trabajo, lo que hace presumir la posible configuración de un perjuicio irremediable.

Para la Corte la posibilidad de conformar bases de datos en las cuales se relacionen las personas fiscalmente responsables es indudablemente válida, más aun cuando con la misma se garantiza la protección del patrimonio del Estado, como interés constitucionalmente relevante. Por tal motivo, el propósito de la administración de esta base de datos es doblemente legítima, pues sirve como mecanismo de presión para lograr el resarcimiento de los daños causados al Estado y permite que las entidades estatales no sostengan relaciones jurídicas contractuales o de función pública con estas personas, mientras no se reparan los daños causados.

El tipo de responsabilidad que se declara en estos casos -de naturaleza fiscal- guarda estrecha relación con la conducta del funcionario o particular, perjudicial a los intereses al

Estado solamente en el plano patrimonial, por tanto tiene en primer lugar una incidencia directa en los derechos patrimoniales del sujeto responsable y sólo de manera indirecta afecta derechos no patrimoniales, entre los cuales se cuentan la intimidad, la honra, el buen nombre, el trabajo, el ejercicio de determinados derechos políticos, etc9.

Por tal razón, la inclusión en el boletín de responsables fiscales no puede considerarse como una medida que vulnere por sí misma los derechos alegados por el actor. Debe tenerse en cuenta que lo pretendido con la declaración de responsabilidad, en este caso meramente administrativa, es la preservación de la integridad del patrimonio público, lo cual se logra generando sistemas de información que permitan evitar que las personas declaradas fiscalmente responsables continúen, con su acción u omisión, causando detrimento al erario.

No obstante lo anterior, la Corte resalta que en el trámite de los llamados “juicios de responsabilidad fiscal” deben respetarse los postulados del debido proceso constitucional, sin que sea permitido en este ámbito, presentar el argumento del interés superior del Estado, como excusa para vulnerar los derechos del procesado y eventualmente configurar un perjuicio irremediable sobre sus derechos fundamentales. Por tanto, no desconoce la Corte que según la regla general el amparo es procedente como mecanismo transitorio, en aquellos casos en los cuales resulta evidente que la falta de intervención cautelar inmediata del juez constitucional generaría la grave afectación de los derechos fundamentales del actor.

Ahora, frente al caso concreto la Corte constata que no concurren los elementos o requisitos exigidos para conceder el amparo, no se vislumbran la inminencia, la urgencia, y la gravedad del daño a las garantías básicas del demandante. No existe en el expediente prueba alguna que indique que con el desarrollo rutinario del proceso de responsabilidad fiscal se le hayan conculcado de manera grave los derechos fundamentales al debido proceso, a la honra, al buen nombre o al trabajo, menos aun si está demostrado que el propio actor ha adelantado las acciones judiciales pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y efectivamente ha contado con otro mecanismo de defensa judicial -cual es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho -.

Conclusión

7. Se puede concluir que el demandante, en el proceso de responsabilidad fiscal adelantado en su contra, dispuso de todos los mecanismos y medios pertinentes a efectos de hacer valer su derecho al debido proceso. Para la Sala la acción de tutela en este caso resulta improcedente, por cuanto el medio idóneo y efectivo para discutir el problema en cuestión es la jurisdicción contencioso administrativa.

Así mismo, la Sala no encuentra configurados los supuestos de hecho señalados por la jurisprudencia constitucional, que hacen procedente el amparo transitorio de los derechos fundamentales del actor. Por lo tanto, la Sala de Revisión confirmará la decisión del Consejo de Estado, pero con base en las consideraciones aquí expuestas y sin que se entre a analizar si el derecho al debido proceso fue desconocido por cuanto, como se indicó, se considera que ello corresponde a la órbita de la jurisdicción contencioso administrativa.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida el día veintinueve (29) de agosto de 2003, por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el proceso de la referencia, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

Segundo. Levantar la suspensión de términos ordenada por auto del 7 de febrero de 2003 en el proceso de la referencia.

Tercero.- Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado Ponente

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Secretario General (e)

1 Sentencia T-127 de 2001. La Corte revocó los fallos proferidos por diferentes despachos judiciales, quienes concluyeron que la DIAN había afectado el debido proceso al reclasificar a varios contribuyentes como responsables fiscales en el régimen común y no en el simplificado. La Corte señaló que los demandantes pudieron acudir a la jurisdicción contencioso administrativa y solicitar la suspensión provisional del acto administrativo para asegurar la protección de sus derechos, resultando improcedente la acción de tutela como mecanismo principal. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias T-533 de 1998 y T-640 de 1996.

2 Corte Constitucional, Sentencia SU-039 de 1997.

3 Ver, entre otras, las sentencias T-408 de 2002, T-432 de 2002, SU-646 de 1999 y T-007 de 1992.

4 Ver también las sentencias: SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-057 de 1999, T-554 de 1998, T-414 de 1998, T-235 de 1998, T-331 de 1997, T-273 de 1997, T-026 de 1997 y T- 287 de 1995.

5 Sentencia T- 225 de 1993. Ver también, entre muchas otras, las Sentencias T-403 de 1994, T-485 de 1994, T- 015 de 1995, T-050 de 1996, T-576 de 1998, T-468 1999, SU-879 de 2000, T-383 de 2001 y T-1316 de 2001.

6 Sentencia SU-620 de 1996.

7 Sentencia C-832 de 2002. Ver también las Sentencias C-131 de 2003, T-192 de 2002 y C-919 de 2002.

8 Sentencia C-919 de 2002

9 Exposición de motivos del proyecto de Ley 162 de 1999 Senado. Gaceta del Congreso N° 75 de 1999, pág. 8.