

Sentencia T-1159/01

#### PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Naturaleza

El proceso de responsabilidad fiscal, es la herramienta jurídica de que disponen la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales para determinar la responsabilidad de servidores públicos o de particulares, en el manejo de fondos y bienes públicos.

#### PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Término de caducidad

#### CADUCIDAD DE LA ACCION FISCAL-Implicación

#### CADUCIDAD DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Aplicación

#### PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Desarrollo legislativo

DEBIDO PROCESO-Vulneración por cuanto la acción fiscal caducó/CADUCIDAD DE LA ACCION FISCAL-No se podía iniciar proceso

Pretender hacer uso de la acción fiscal cuando el término legal ya se encontraba superado, constituye una conducta violatoria del derecho fundamental al debido proceso del demandante. Así, cuando el Estado desarrolla una investigación contra uno de sus funcionarios, para determinar si éste incurrió en una conducta irregular de la cual se pueda desprender un tipo de sanción, debe ceñirse al procedimiento que para tales circunstancias ha previsto la ley, y dicho acatamiento incluye a su vez un límite en el tiempo para ejercer las acciones que ponen en marcha el correspondiente proceso, pues no son de recibo en nuestro sistema jurídico investigaciones indefinidas. Por lo tanto, si la entidad fiscalizadora, representada en este caso por la Contraloría de Bogotá, dio inicio a la acción fiscal, vencido el plazo para ello, la caducidad ya había operado.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-473664

Acción de tutela instaurada por Miguel Antonio Ricaurte Lombana contra la Contraloría de Bogotá D.C.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., primero (1) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

#### SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Subsección “B” de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, en el trámite del proceso de la referencia.

#### ANTECEDENTES

Mediante apoderado judicial, el accionante interpuso acción de tutela contra la Contraloría de Bogotá D.C, por considerar violado su derecho fundamental al debido proceso. Los hechos de su demanda se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. El actor se desempeñó como Gerente General de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., entre el 8 de junio de 1988 y el 31 de mayo de 1990.

1. Durante su gestión se ejecutaron varios contratos celebrados en administraciones anteriores, y que fueron concluidos en las siguientes fechas:

\* Contrato No. 668 de 1987.      Fecha de terminación      15 de mayo de 1990.

\* Contrato No. 687 de 1987.      Fecha de terminación      5 de abril de 1990.

\* Contrato No. 961 de 1989.            Fecha de terminación            30 de marzo de 1990.

\* Contrato No. 802 de 1988.            Fecha de terminación            16 de agosto de 1990.

1. En vista de que dichos contratos buscaban la entrega de agua potable a diferentes zonas de la ciudad, la Empresa pactó con los contratistas que se les pagaría una suma adicional si dichas obras eran terminadas antes de las fechas pactadas en cada uno de los contratos.

1. El 14 de marzo de 1996, SEIS (6) AÑOS después de terminado el último contrato, la Contraloría de Bogotá dictó el Auto de Apertura de Investigación Fiscal No. 143, dentro del expediente 11096.

1. El 14 de octubre de 1997, mediante Auto No. 201, el ente fiscalizador dispuso la apertura del juicio fiscal.

1. El 14 de noviembre de 1997, se interpuso el correspondiente recurso de reposición contra el Auto que ordenó la Apertura del Juicio Fiscal, recurso en el cual se solicitó decretar la CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL, alegándose para ello, que ya habían transcurrido más de dos (2) años entre la fecha en que sucedieron los hechos - finales de 1990 -, y el Auto de Apertura de la Investigación el cual fue dictado el 14 de marzo de 1996.

1. Al momento de interponerse el recurso de reposición los criterios sobre la operancia de la caducidad de la Acción Fiscal eran diversos. La misma Ley 42 de 1993 que regulaba la Acción Fiscal, no estipuló de forma expresa el tema de la caducidad de la acción. Por ello se consideró que el término aplicable en este caso debía ser el de dos (2) años, contados a partir de la ocurrencia de los hechos, en virtud de lo señalado por el Código Contencioso Administrativo para la acción de reparación directa. Dicha posición sería avalada

posteriormente por la sentencia de la Corte Constitucional C-046 de 1994.

1. Dentro del expediente objeto de la investigación fiscal, se citaron los conceptos rendidos por los Magistrados Javier Henao Hidrón y Roberto Suárez Franco, miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, quienes indicaron que efectivamente el término para que operara la caducidad de la Acción Fiscal era de dos (2) años, de conformidad con lo estipulado por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, norma a la cual se acude dado el vacío de norma expresa sobre el particular en la Ley 42 de 1993, y por expresa remisión de esta última a las normas del C.C.A. y del C.P.P., según el caso.

1. Sumado a los anteriores conceptos, el tutelante mediante memorial presentado el 26 de septiembre de 2000 a la Contraloría de Bogotá, pidió tener en cuenta la sentencia T-973 de diciembre 2 de 1999, proferida por el Magistrado de la Corte Constitucional, Doctor Alvaro Tafur Galvis, en cuyo fallo se ratificó la posición ya señalada en la sentencia C-046 de 1994.

1. En la sentencia anexada (T-973 de 1999) en su oportunidad al expediente que se seguía en la Contraloría, el demandante destacó el siguiente aparte:

“...en efecto como expresamente lo reconoce el Art. 72 de la Ley 42 de 1993 para el proceso fiscal, ‘las actuaciones relacionadas con el ejercicio del control fiscal, se adelantaran de oficio, en forma íntegra y objetiva y garantizarán el debido proceso fiscal que debe imperar en procura de garantizar los derechos fundamentales de los funcionarios del erario, es aquel en virtud del cual, el proceso de responsabilidad fiscal sólo puede iniciarse después de 2 años contados a partir del acaecimiento del hecho u omisión imputable al funcionario, con lo cual se está consagrando un término de caducidad que impide iniciar contra éste un proceso fiscal transcurrido ese término. Y como en el asunto sub examine se desconoció dicha garantía al haberle iniciado el peticionario el proceso de responsabilidad fiscal después de

más de 2 años de acaecidos los hechos, es procedente el amparo de su derecho fundamental al debido proceso”.

1. El 29 de enero de 2001, es decir tres (3) años y dos (2) meses después de haber sido interpuesto el recurso de reposición contra el auto de apertura de juicio fiscal, el Jefe de la División de Investigaciones Fiscales de la Contraloría de Bogotá, resolvió el mencionado recurso, negando la caducidad de la acción.

1. Según el tutelante, es claro que los juicios fiscales caducan a los dos (2) años (actualmente a los cinco (5) años); dicho término debe contabilizarse a partir de la ocurrencia de los hechos que ameritan investigación, y para su caso, la investigación se inició mediante auto del 14 de marzo de 1996, y el juicio empezó apenas el 14 de octubre de 1997, fecha en la cual se expidió el Auto No. 201 que ordenó la Apertura del Juicio Fiscal, el cual sólo quedó en firme tres (3) años después, cuando se resolvió el respectivo recurso de reposición.

1. Enfatiza el actor, que entre la ocurrencia de los hechos (el último se dio en junio de 1990) y el inicio de la investigación (marzo de 1996), transcurrieron más de seis (6) años, con lo que sin lugar a duda se presentaría la caducidad de la acción. Más aún, sugiere tener en cuenta que la providencia que dio inicio al proceso fue expedida en octubre de 1997, siete (7) años después, contados desde la ocurrencia de los hechos que supuestamente motivaron la iniciación de la mencionada acción fiscal. Además, dicha actuación tan sólo vino a quedar en firme en febrero 12 de 2001, cuando ya el tiempo transcurrido era de once (11) años.

1. Señala el accionante que la Contraloría de Bogotá, desconociendo los argumentos señalados, negó la solicitud de caducidad de la acción fiscal con base en dos argumentos:

Primero: dicho ente fiscalizador considera que el término para que opere la caducidad de la acción fiscal no se contabiliza a partir de la ocurrencia de los hechos, sino a partir del momento en que tenga conocimiento de los mismos, y ello ocurrió el 7 de mayo de 1991, cuando se enteró de los hechos por el periódico El Espectador.

Aún así, asumiendo que dicho error pudiera ser cierto, considera el tutelante, que para la fecha en que se profirió el auto de apertura de investigación (marzo 14 de 1996) o la apertura del juicio fiscal (octubre 14 de 1997) ya habían transcurrido más de cinco (5) años.

El segundo argumento que esgrime la Contraloría, es presentado así en la demanda: para dicho órgano de control, la caducidad no se interrumpe con el auto que inicia la investigación o el que decreta la apertura del juicio fiscal (que indudablemente es el único válido para ese fin, señala el demandante), sino que en la página 22 del fallo que resuelve el recurso de reposición contra el auto de apertura al juicio fiscal, “la Contraloría sostiene que la caducidad no se presentó, porque el día 28 de mayo de 1991 dicho ente empezó a accionar, por cuanto para esa fecha, a raíz de la noticia de prensa, produjo el memorando No. 11000071135 mediante el cual comisionó a la profesional especializada X-C para que estableciera las responsabilidades a que hubiere lugar”. Dicha funcionaria sólo dictó el auto de apertura de investigación en el año 1996.

En relación con el punto precedente, el actor considera que pretender que un memorando interno, desconocido por los particulares, tenga la suficiente entidad para interrumpir la caducidad de la acción fiscal, no es más que una “descarada burla al derecho, a los fallos de las altas Cortes y al particular que depende o esta sujeto al control de este ente”.

Así relacionados los hechos, el accionante estima violado su derecho fundamental al debido proceso y considera que en virtud de lo señalado por la jurisprudencia y por las mismas leyes que regulan la materia, la Contraloría de Bogotá no puede proseguir con el juicio fiscal, pues por su desidia ya caducó la acción fiscal en este caso. Por tal motivo, solicita que la Contraloría de Bogotá decrete la inmediata terminación del proceso fiscal en cuestión, o en su defecto, que la misma Contraloría de Bogotá, Unidad de Investigaciones y Juicios Fiscales, División de Investigaciones Fiscales, opte por la terminación inmediata del proceso fiscal 11096, por haber operado la caducidad de la acción.

## II. ACTUACION DE LA PARTE DEMANDADA

Mediante escrito suscrito por la apoderada de la Contraloría de Bogotá D.C., de fecha abril 16 de 2001, dirigido a la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, la entidad accionada expuso de la siguiente manera, los argumentos por los cuales la presente tutela debe ser denegada:

“En el caso que se analiza, se ha pretendido mediante el ejercicio de la acción de tutela obtener pronunciamiento favorable en torno a la aplicación del término de caducidad de la acción de responsabilidad fiscal señalado por la H. Corte Constitucional, dentro del proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta en la Unidad de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Contraloría de Bogotá, en contra de su procurado, el señor MIGUEL ANTONIO RICAURTE LOMBANA, por considerar que el presunto desconocimiento de dicho término constituye un atentado al principio del debido proceso desarrollado en el artículo 29 de la Constitución Política.

“Para la entidad que represento es claro que la interpretación que este organismo da a la ley en ejercicio de su competencia y de la autonomía funcional que le corresponde, no puede predicarse una violación al debido proceso, máxime cuando el proceso está en trámite y aún no se encuentra definido, pues no se han proferido dentro de él fallo con o sin responsabilidad fiscal, apenas el Auto de Apertura de Juicio Fiscal, que abre el proceso a la etapa de definición de la responsabilidad fiscal.

(...).

“Ahora bien, a la luz de las disposiciones transcritas es claro que el proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta en contra del señor RICAURTE LOMBANA apenas se encuentra en etapa de juicio fiscal, que una vez concluida dará lugar a la expedición de un fallo con o sin responsabilidad fiscal, decisión que es susceptible de ser impugnada por vía de la interposición de los recursos que procedan en su contra o por vía judicial de conformidad con lo establecido en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

“Siendo claro que el accionante no sólo cuenta con acciones judiciales distintas a la acción de tutela para obtener la protección del derecho fundamental que presuntamente le ha sido vulnerado, sino que adicionalmente cuenta con los recursos y demás mecanismos jurídicos regulados por el Código Contencioso Administrativo en procura de obtener un pronunciamiento como el que se pretende con el ejercicio de esta acción de tutela, procede a analizar si la situación en que se encuentra el actor conlleva que se le genere un perjuicio irremediable o no.

(...).

“En el caso que se analiza se ha dejado claro que el actor no ha sido afectado con el pronunciamiento proferido por la División de Investigaciones Fiscales de la Unidad de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Contraloría de Bogotá, pues dicha decisión se adoptó al momento de abrirse la segunda etapa del proceso que le corresponde definirla a la división de juicios fiscales ante la cual se podrán exponer los argumentos en que se ha sustentado la solicitud de aplicación del término de caducidad al cual se ha hecho referencia en la tutela.”

Finalmente, la apoderada de la entidad accionada transcribe un aparte de la decisión tomada por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, AC-9334 de 2000, en donde dice ratificar la competencia exclusiva de los funcionarios de la Contraloría para pronunciarse sobre la caducidad de la acción fiscal. Señala dicho fallo lo siguiente:

“Para la Sala, los argumentos que expone el actor no son de recibo en sede de tutela porque el análisis de si la acción adelantada por la Contraloría General de la República se encuentra caducada o no, o prescrita o no, debe llevarse a cabo en el seno del juicio fiscal y no aquí, en donde simplemente el juez debe apreciar si se desconocieron los derechos fundamentales y no, como pretende el impugnante, que defina situaciones procesales que deben ventilarse ante los funcionarios competentes, en otras instancias y a través del ejercicio de otra clase de acciones distintas a la consagrada por el artículo 86 de la Constitución Política”.

### III. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

#### 1. Primera Instancia

En sentencia del 19 de abril de 2001, la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la presente tutela, tras considerar que el actor dispone de otras vías judiciales para la protección de los derechos presuntamente violados. Consideró la sentencia, que no corresponde al juez de tutela el análisis y definición respecto a la operancia de la caducidad de la acción fiscal, pues en la tutela el juez sólo debe apreciar si se desconocieron o no derechos fundamentales. Así mismo señaló, que para determinar si el término de caducidad de la acción fiscal aplicado es el procedente o no, o si la interpretación de las normas que en desarrollo de sus funciones legales adoptan las autoridades es la

acertada, existen las acciones ordinarias previstas expresamente para ello.

Finalmente, indica el a quo, que la acción invocada tampoco resulta procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pues no se encuentran acreditados los elementos constitutivos del mismo, como son la inminencia, la gravedad y la urgencia de las medidas para conjurarlo.

## 1. Segunda instancia

Impugnada la anterior decisión, conoció la Subsección "B" de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Señaló el ad quem, que si bien la entidad accionada resolvió morosamente el recurso de reposición interpuesto por el actor, y por el cual se denegó la solicitud de caducidad de la acción fiscal, el problema que surge en el presente caso apunta a la interpretación que hiciera la entidad accionada de la Ley 42 de 1993, en relación con la fecha a partir de la cual debe comenzarse a contabilizar el tiempo para que opere la caducidad de la acción fiscal. Son argumentos de la sentencia de segunda instancia los siguientes:

- El debate en este caso está restringido a la interpretación normativa hecha por la autoridad acusada, mas no al desconocimiento de las formalidades propias del procedimiento administrativo surtido.

La discusión que plantea el accionante no concuerda con los alcances constitucionales y legales propios de la acción de tutela en cuanto debe ser ante la misma entidad accionada que el actor proponga los argumentos que crea tener a su favor, dentro del proceso y frente a las decisiones que ésta finalmente adopte.

- No existe perjuicio irremediable alguno por cuanto la investigación adelantada no ha podido, per se, ocasionarlos.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

## 1. Materia sujeta a examen

Se pretende con la presente revisión, determinar la operancia o no de la caducidad de la acción fiscal y la eventual vulneración del derecho al debido proceso del tutelante.

### 1. Naturaleza jurídica del proceso de responsabilidad Fiscal. Caducidad de la acción

El proceso de responsabilidad fiscal, es la herramienta jurídica de que disponen la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales<sup>1</sup> para determinar la responsabilidad de servidores públicos o de particulares, en el manejo de fondos y bienes públicos.

Este proceso, que fue regulado inicialmente a través de la Ley 42 de 1993, no fue claro en lo relativo a la caducidad de la acción fiscal, por cuanto no contempló expresamente el término máximo dentro del cual el proceso de responsabilidad fiscal podía ser iniciado. La Corte Constitucional mediante sentencia C-046 de 1994, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, estableció el criterio jurisprudencial que permitió determinar el término de caducidad de la acción fiscal. Así dijo la sentencia:

“Si el término de caducidad de dos años lo establece la ley para la acción de reparación directa enderezada contra el Estado y cuyo objeto es el de deducir su responsabilidad por un hecho, omisión u operación suya (C.C.A, art. 136), el mismo término deberá predicarse mutatis mutandis de la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal por parte de los organismos de control fiscal y que apunta a deducir la existencia, contenido y alcance de la responsabilidad fiscal de las personas que han manejado los intereses patrimoniales del Estado.”(Negrilla y subraya fuera del texto original).

Este argumento halló justificación en la interpretación y aplicación que se hiciera del artículo 89 de la ley 42 de 1993, el cual de manera expresa señaló que “en los aspectos no previstos en este capítulo se aplicarán las disposiciones contenidas en el código contencioso administrativo o de procedimiento penal, según el caso.”<sup>2</sup> De esta manera, se precisó que la acción fiscal podía iniciarse dentro de los dos (2) años siguientes al acaecimiento de los hechos, de la omisión u operación administrativa. El término de dos (2) años corresponde al

que legalmente establece el Código Contencioso Administrativo para la acción de reparación directa, dada la afinidad y concordancia de ambos procedimientos.

Posteriormente, la sentencia T-973 de 1999, Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis, retomó los criterios señalados en la sentencia citada, fijando sólidas pautas de interpretación para el tema tratado. En esa ocasión, analizando un caso similar al que se examina, se señalaron los siguientes criterios:

### “3.2 De la caducidad de la acción fiscal

“1- El fenómeno jurídico de la caducidad surge como consecuencia de la inactividad de los interesados para obtener por los medios jurídicos, la defensa y protección de los derechos afectados por un acto, hecho, omisión u operación administrativa, dentro de los términos fijados en la ley.

“Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-165 de 1993, MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz, señaló que el no ejercicio de la acción dentro de los términos señalados por las leyes procesales, constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del ciudadano. Dijo la Corporación que “su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde”.

“2- Para determinar si respecto del juicio de responsabilidad fiscal existe término de caducidad, es necesario examinar las normas legales, así como la jurisprudencia de la Corporación vigente sobre la materia.

(...).

“..., dada la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal, y teniendo en cuenta que la ley 42 no fijó término de caducidad de la acción, es preciso acudir para ello, según lo dispuesto por el artículo 89 de la ley 42 de 1993, a las disposiciones del código contencioso

administrativo que se refieren a la caducidad de las acciones. En efecto, éste precepto establece que “en los aspectos no previstos en este capítulo se aplicarán las disposiciones contenidas en el código contencioso administrativo o de procedimiento penal, según el caso”. Además, si bien es cierto que las normas del código contencioso administrativo son aplicables a las Contralorías por disposición del artículo 1º ibídem, también lo es que lo serán en la medida en que no exista norma especial al respecto, y que además no existiendo norma especial, la situación encuadre dentro del respectivo precepto.

“El código contencioso administrativo establece en su artículo 136, subrogado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, los términos de caducidad de las acciones, que para el caso de la acción de reparación directa, se fija en dos años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa. Y es este mismo término el que, por la remisión expresa que hace el artículo 89 de la ley 42 de 1993 a las normas del código contencioso administrativo, y dada la concordancia y afinidad que tiene con la acción de reparación directa, se aplica para el proceso de responsabilidad fiscal.

“En consecuencia, el proceso de responsabilidad fiscal sólo podrá iniciarse contra los funcionarios del erario a más tardar dentro de los dos años siguientes, contados a partir de la fecha en que se hubiere realizado el acto de fenecimiento de la respectiva cuenta.

“Lo anterior, tiene fundamento en lo dispuesto por la Corporación en la sentencia C-046 de 1994, MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se señaló que “si el término de caducidad de dos años lo establece la ley para la acción de reparación directa enderezada contra el Estado y cuyo objeto es el de deducir su responsabilidad por un hecho, omisión u operación suya, el mismo término deberá predicarse de la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal por parte de los organismos de control fiscal y que apunta a deducir la existencia, contenido y alcance de la responsabilidad fiscal de las personas que han manejado los intereses patrimoniales del Estado” (negrillas y subrayas fuera de texto).

“ (...).

“Para resolver dicho interrogante, es preciso manifestar que frente a interpretaciones contrarias respecto de una misma norma legal como ocurre en el asunto sub examine, una de la Corte Constitucional que señala que el proceso de responsabilidad fiscal tiene un término de caducidad de dos años para su iniciación, y otra del Consejo de Estado que

establece que el juicio de responsabilidad fiscal no tiene término de caducidad, prevalece por expresa disposición constitucional aquella efectuada por la Corte Constitucional, según lo dispone el artículo 243 de la Carta Política, ya que la interpretación de la Corte, a diferencia de la de los demás jueces, señala y explica el significado de la Constitución en su carácter de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Fundamental, labor que realiza específicamente a través de su función interpretativa.

(...).

“Ahora bien, en el caso concreto, en la medida en que existe una sentencia de constitucionalidad que ha hecho tránsito a cosa juzgada, cual es la C-046 de 1994, MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se indicó en la parte motiva, como ratio decidendi, que el término de caducidad fijado por la ley para la acción de reparación directa de dos años debe predicarse igualmente de la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal por parte de los organismos de control fiscal, no es posible modificar la interpretación que de la norma legal hizo la Corte Constitucional a través del fallo de tutela, pues se violaría el principio superior de la cosa juzgada constitucional.

“Igualmente, debe manifestar la Sala que no es de su resorte como juez de tutela, encargado de garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas, ni es su ámbito natural, efectuar un análisis detallado sobre si la caducidad existe o no en el proceso de responsabilidad fiscal, cuando ya hay una providencia judicial que lo definió, ni tampoco resolver sobre si la caducidad opera respecto de la recuperación de bienes públicos.”<sup>3</sup>

## 1. Desarrollo legislativo sobre la materia

El Congreso de la República expidió la Ley 610 de 2000, por medio de la cual se estableció el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. En esta nueva normativa, a diferencia de la Ley 42 de 1993, sí se estableció expresamente, un término de caducidad de la acción fiscal.

La reciente ley respetó el pronunciamiento que en su momento hiciera esta Corporación, en el sentido de que sí existía un término de caducidad para la acción fiscal,<sup>4</sup> e igualmente

confirmó el criterio que estableció el momento a partir del cual debía comenzar a contabilizarse el término para que operara la caducidad de la acción fiscal, modificando únicamente el plazo de caducidad de dicha acción, ampliándolo a cinco (5) años.

Finalmente, debe indicarse que la misma Ley 610 de 2000, en su artículo 67 señaló:

“Artículo 67. Actuaciones en trámite. En los procesos de responsabilidad fiscal, que al entrar en vigencia la presente ley, se hubiere proferido auto de apertura a juicio fiscal o se encuentren en la etapa de juicio fiscal, continuarán su trámite hasta el fallo definitivo de conformidad con el procedimiento regulado por la Ley 42 de 1993. En los demás procesos, el trámite se adecuará a lo previsto en la presente ley.

“En todo caso, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren en curso, se regirán por la ley vigente.”

De esta manera, la ley que debe y ha debido aplicarse desde un principio al caso objeto de análisis es la Ley 42 de 1993.

## 1. Caso concreto

1. El actor prestó sus servicios como Gerente General de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C., entre el 8 de junio de 1988 y el 31 de mayo de 1990, periodo durante el cual ejecutó varios contratos previamente pactados en administraciones anteriores, y cuya finalización tuvo lugar los días 30 de marzo, 5 de abril, 15 de mayo y 16 de agosto de 1990.

1. La Contraloría Distrital (expediente 11096), dictó Auto de Apertura de Investigación Fiscal Nº 143 del 14 de marzo de 1996, en contra del tutelante, por presuntas irregularidades en los contratos que se ejecutaron hasta agosto de 1990.

1. Mediante auto N° 201 del 14 de octubre de 1997, el ente fiscalizador dispuso la apertura del juicio fiscal.

De conformidad con las consideraciones indicadas sobre el término de caducidad de la acción fiscal, es evidente que en el presente caso, el plazo de que disponía la Contraloría Distrital para iniciar la acción fiscal, había sido superado, pues el 14 de marzo de 1996 habían transcurrido cinco (5) años, seis (6) meses y veintiocho (28) días.

El memorando al que hace alusión la Contraloría, como presunta actuación válida para considerar suspendida la caducidad de la acción fiscal, no tiene asidero legal. Ello por cuanto es claro que la caducidad de la acción fiscal no puede suspenderse con un instructivo interno, que no fue conocido ni controvertido por nadie, cuando el acto que realmente da inicio al proceso fiscal es el auto de apertura de investigación fiscal, que sólo se dictó cinco (5) años después de acaecidos los hechos materia de controversia.

Pretender hacer uso de la acción fiscal cuando el término legal ya se encontraba superado, constituye una conducta violatoria del derecho fundamental al debido proceso del demandante. Así, cuando el Estado desarrolla una investigación contra uno de sus funcionarios, para determinar si éste incurrió en una conducta irregular de la cual se pueda desprender un tipo de sanción, debe ceñirse al procedimiento que para tales circunstancias ha previsto la ley, y dicho acatamiento incluye a su vez un límite en el tiempo para ejercer las acciones que ponen en marcha el correspondiente proceso, pues no son de recibo en nuestro sistema jurídico investigaciones indefinidas.

Por lo tanto, si la entidad fiscalizadora, representada en este caso por la Contraloría de Bogotá, dio inicio a la acción fiscal, vencido el plazo para ello, la caducidad ya había operado, pues el término para iniciar el proceso en cuestión había precluido tres (3) años, seis (6) meses y veintiocho (28) días atrás.

Cualquier actuación fruto de esa supuesta acción fiscal viola el derecho de defensa y el debido proceso del demandante y por ende deviene nula o ilegal,

pues corresponde a actuaciones adelantadas sin competencia. Repárese en que ni aún considerando el nuevo término consagrado en la Ley 610 de 2000, la actuación de la Contraloría podía haberse llevado a cabo legítimamente, por cuanto el término transcurrido

entre la fecha de ejecución del último contrato y la del auto de apertura de la investigación, también supera el plazo actual en seis (6) meses y veintiocho (28) días.

Se recuerda en esta oportunidad y a propósito de los argumentos expuestos en su momento por la Contraloría al citar un aparte de la sentencia AC-9334 proferida por el Consejo de Estado, que este fallo hacía parte de la segunda instancia de una tutela que debió ser revisada por la Corte Constitucional. La Corte en esa oportunidad ratificó su doctrina según la cual existe violación del debido proceso en los eventos en los cuales se desconoce dicha garantía, por iniciar el proceso de responsabilidad fiscal después de dos años de acaecidos los hechos sujetos a investigación (T-1362 de 2000).

Las consideraciones de las sentencias de instancia merecen ser acogidas en lo que concierne a la competencia del juez constitucional en el proceso de tutela. Ello porque el juez constitucional sólo está obligado a apreciar si se desconocieron o no derechos fundamentales, no a pronunciarse en relación con la operatividad de la acción fiscal en este caso.<sup>5</sup> Lo que compete al juez constitucional es que una vez aprecie la vulneración de un derecho fundamental, debe así declararlo y en consecuencia garantizar su protección con una decisión que logre tal objetivo.

Así entonces la Sala señala que la decisión adoptada por la Contraloría vulneró el derecho al debido proceso del actor, que impone que el juicio de responsabilidad fiscal debe adelantarse respetando los principios de imparcialidad, celeridad, eficacia, moralidad y equidad (Art. 209 C. P.); en el presente caso se desconocieron además los mandatos legales del artículo 136 del C.C.A. y 89 de la Ley 42 de 1993, así como la interpretación que de los mismos ha hecho la jurisdicción constitucional en sus sentencias C-046 de 1994 y T-973 de 1999, al iniciar un proceso de responsabilidad fiscal cuando ya la acción se encontraba caducada.

Por lo anterior, esta Sala de Revisión, reiterando la jurisprudencia mencionada revocará las decisiones proferidas en este proceso por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Subsección "B" de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. En su lugar, concederá la tutela por violación del derecho al debido proceso del señor Miguel Antonio Ricaurte Lombana.

Ordenará, en consecuencia, a la Contraloría de Bogotá, Unidad de Investigaciones y Juicios Fiscales, División de Investigaciones Fiscales, que expida el acto administrativo mediante el

cual se declare que operó el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal respecto de los hechos mencionados en esta demanda y ordene el archivo de las diligencias.

#### DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas el 19 de abril de 2001 por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del 24 de mayo del mismo año por la Subsección "B" de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. En su lugar CONCEDER la tutela por violación del derecho fundamental al debido proceso del señor Miguel Antonio Ricaurte Lombana.

Segundo. ORDENAR a la Contraloría de Bogotá, Unidad de Investigaciones y Juicios Fiscales, División de Investigaciones Fiscales, que en término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, expida el acto administrativo mediante el cual se declare que operó el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal respecto de los hechos mencionados en esta demanda, y ordene el archivo de las diligencias.

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

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

1 Artículos 267 y 272 de la Constitución Política.

2 En este mismo punto, la sentencia C-046 de 1994, ya citada señaló:

“En razón de la remisión que al Código Contencioso Administrativo y al Código de Procedimiento Penal hace el artículo 89 de la Ley 42 de 1993 con el objeto de completar e integrar la regulación de la responsabilidad fiscal de los funcionarios del erario, no cabe duda de que a la luz del artículo 66-2 del primero, el acto administrativo de fenecimiento deberá entenderse que pierde fuerza ejecutoria como consecuencia de la desaparición de sus fundamentos de hecho. No obstante, el proceso de responsabilidad fiscal - conservando en estos aspectos la remisión al Código Contencioso Administrativo por la afinidad y naturaleza de la materia - sólo podrá iniciarse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se hubiere realizado el acto de fenecimiento de la respectiva cuenta.”

3 Esta jurisprudencia sostenida hasta hoy, ha sido reiterada por las sentencias T-1167 de 2000 y T-1362 de 2000, que en términos generales ratifican la doctrina contenida en las sentencias C-046 de 1994 y T-973 de 1999.

4 Ver sentencia C-046 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 “Debe manifestar la Sala que no es de su resorte como juez de tutela, encargado de garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas, ni es su ámbito natural, efectuar un análisis detallado sobre si la caducidad existe o no en el proceso de responsabilidad fiscal, cuando ya hay una providencia judicial que lo definió, ni tampoco resolver sobre si la caducidad opera respecto de la recuperación de bienes públicos” Sentencia T-973 de 1999. M. P. Alvaro Tafur Galvis.