

Sentencia T-1167/00

CADUCIDAD DE LA ACCION FISCAL-Implicación

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Aplicación Código Contencioso Administrativo a falta de norma especial y encuadre dentro del proceso

ACCION DE REPARACION DIRECTA Y PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Concordancia y afinidad permite aplicación de término de caducidad

Referencia: expediente T- 302915

Acción de tutela instaurada por Juan de Dios Bermúdez Díaz contra la Contraloría Municipal de Villavicencio.

Magistrado ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., cinco (5) días del mes de septiembre del dos mil (2000)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz -ponente-, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Villavicencio y el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de la misma ciudad, proferidos con ocasión de la acción de tutela instaurada por el ciudadano Juan de Dios Bermúdez Díaz contra la Contraloría Municipal de Villavicencio.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Manifiesta el tutelante, que en su condición de Alcalde del municipio de Villavicencio (Meta)

los días 12 de junio y 12 de julio de 1995, suscribió el contrato de obra pública No. 234 y el convenio No. 305, respectivamente, con el Sr. Carlos Alberto Zabaleta, representante legal de la empresa HUMUS DE COLOMBIA -HUMUCOL, con la finalidad de implementar en dicho municipio el tratamiento de las basuras a través del sistema de lombrices californianas.

Relata que, a causa de esos contratos, la Contraloría Municipal de Villavicencio, mediante providencia del día 23 de julio de 1996, inició en su contra la investigación fiscal radicada con el No. 050, siendo enterado de la misma el día 5 de noviembre de 1997.

Comenta que mediante auto del 3 de septiembre de 1999, se declaró cerrada la referida investigación para dar paso a la apertura de juicio fiscal, determinación que le fué notificada a su apoderado el día 23 de septiembre de 1999. Añade que su abogado interpuso, el 20 de septiembre de 1999, recurso de reposición y un derecho de petición ante la entidad demandada para que se declarara la caducidad de la acción fiscal por cuanto, de acuerdo a su interpretación, a la fecha del auto de cierre de la investigación y de apertura del juicio fiscal, habrían transcurrido más de cuatro años desde la ocurrencia de los hechos que la habrían originado.

Señala, que pese a los recursos interpuestos, la Contraloría Municipal de Villavicencio, mediante auto del 5 de noviembre de 1999, confirmó el cierre de la investigación y la apertura a juicio fiscal.

Por estos motivos, considera que la decisión adoptada por la entidad accionada, constituye una clara vulneración del derecho fundamental invocado, toda vez que, a la fecha en que se profirió el auto de cierre de la investigación y de apertura del juicio fiscal, habrían transcurrido más de cuatro años, desde la ocurrencia de los hechos que dieron origen a la respectiva investigación.

Por lo expuesto, solicita el amparo del derecho fundamental del debido proceso, para lo cual pretende que el juez de conocimiento imparta una orden a la Contraloría Municipal de Villavicencio, con el objeto de que dicha entidad proceda a expedir el acto administrativo mediante el cual se declare la caducidad de la acción fiscal seguida en su contra y se disponga el archivo de las referidas diligencias.

2. Pruebas

El accionante aportó con su escrito de tutela fotocopia del contrato de obra pública No. 234 y del convenio No. 305, celebrados entre el Municipio de Villavicencio y el Sr. Carlos Alberto Zabaleta, representante legal de la empresa Humus de Colombia.

Asimismo, allegó fotocopias de las decisiones adoptadas por la Contraloría Municipal de Villavicencio, respecto de la solicitud presentada por su apoderado judicial.

De otra parte, el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Villavicencio, decretó pruebas el 24 de noviembre de 1999 y, en tal virtud, ofició a la entidad accionada para que informara los pormenores del trámite seguido en el proceso de responsabilidad fiscal, con indicación de las etapas, términos y demás aspectos relativos a dicho proceso que fueren relevantes.

De la misma manera, practicó diligencia de inspección judicial al proceso seguido en contra del peticionario por parte de la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Villavicencio.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

* La Decisión Judicial de Primera Instancia

El Juzgado Cuarto Penal Municipal de Villavicencio, mediante providencia del 7 de diciembre de 1999 denegó la tutela por cuanto los elementos de juicio arrojados por el material probatorio que recaudó, demostraron que era improcedente, y que se había utilizado para lograr una instancia más respecto de un asunto que había quedado definido judicialmente.

Observó, así mismo, que el accionante había gozado dentro del proceso de responsabilidad fiscal que se sigue en su contra, de todos los medios para ejercer su defensa, y de las garantías inherentes a dicho proceso; de la misma manera, se comprobó que a lo largo del mismo, el accionante había tenido la oportunidad de aportar y controvertir pruebas, y en fin de participar activamente en el mismo. Así las cosas, concluyó el a-quo, que en el caso concreto se había garantizado el derecho fundamental del debido proceso en la causa a que se ha hecho referencia a lo largo de esta decisión.

Por último, desvirtuó la presunta vulneración del derecho fundamental invocado, por cuanto

en la diligencia de inspección judicial practicada al proceso fiscal No. 050 de 1996 adelantado por la Contraloría Municipal de Villavicencio, pudo constatar que en la actuación se han observado los requisitos atinentes a un proceso de esta índole.

* La Impugnación

Mediante escrito de fecha 16 de diciembre de 1999, el tutelante, a través de apoderado, impugnó el fallo del juez constitucional de primera instancia.

Afirma el apoderado del accionante, que en el caso concreto la acción de tutela es procedente, toda vez que el acto administrativo mediante el cual la Contraloría Municipal de Villavicencio niega la declaratoria de caducidad de la acción fiscal seguida en contra de su poderdante, carece de recurso alguno.

Insiste en que la decisión adoptada por la entidad demandada en contra del accionante vulnera flagrantemente la garantía constitucional del debido proceso, toda vez, que según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el término de caducidad de la acción fiscal es de dos años, contados a partir de la ocurrencia de los hechos materia de responsabilidad fiscal, por lo que la Contraloría Municipal de Villavicencio ya había perdido la competencia para adelantarla, ya que al tiempo de cerrarse la investigación y llamarse a juicio fiscal, habían transcurrido cuatro años desde la ocurrencia de los hechos materia del proceso fiscal No. 050.

En virtud de lo expuesto, el apoderado judicial del peticionario solicita al ad-quem revocar la decisión impugnada, y tutelar el derecho fundamental al debido proceso, para lo cual, pide que se ordene a la Contraloría Municipal de Villavicencio expedir el acto administrativo que declare la caducidad de la acción fiscal y el archivo de las diligencias fiscales.

* La Decisión de Segunda Instancia

El Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, conoció de la impugnación presentada contra el fallo proferido por el a-quo en el proceso de tutela de la referencia, y decidió, a

través de sentencia fechada el día 9 de febrero del 2000, revocar la decisión apelada y, en su lugar, conceder la protección solicitada por el accionante.

Así las cosas, concluye, que la entidad demandada incurrió en una vía de hecho al negarse a declarar la caducidad de la acción fiscal seguida en contra del tutelante, lesionando el derecho fundamental invocado y desconociendo los preceptos legales contenidos en los artículos 136 del Código Contencioso Administrativo y 89 de la Ley 42 de 1993, e ignorando además, según su entender, la interpretación de la Corte Constitucional, al aplicar erróneamente el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal.

Por este motivo y, dado el análisis de las circunstancias particulares del caso hecho por el ad-quem, dispuso la revocatoria de la decisión adoptada por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Villavicencio en providencia del 7 de diciembre de 1999.

En su lugar, concedió el amparo respecto del derecho fundamental al debido proceso, para lo cual, ordenó a la Contraloría Municipal de Villavicencio, expedir el acto administrativo declarando que operó el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal, respecto de lo hechos mencionados en la demanda.

* Cumplimiento del fallo de tutela

En estricto acatamiento de la decisión proferida por el fallador de segunda instancia, conforme lo ordena la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en su artículo 48-2º., la Directora de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Villavicencio, por auto del día diecisiete (17) de febrero del dos mil (2000), declaró la caducidad de la acción fiscal adelantada por ese despacho en contra del Sr. Bermúdez Díaz.

La parte resolutive del mencionado auto, dispuso:

“ARTICULO PRIMERO: Dar cumplimiento al fallo de segunda instancia proferido dentro del proceso de tutela instaurado por el señor JUAN DE DIOS BERMÚDEZ DÍAZ contra la CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO.

ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior decisión, declarar caduca

únicamente la acción fiscal adelantada por la Contraloría Municipal de Villavicencio contra Juan de Dios Bermúdez Díaz, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.311.105 de Villavicencio (Meta), dentro del juicio fiscal No. 023 de enero del 2000.

ARTICULO TERCERO: Ordenar el levantamiento de la medida cautelar de los bienes del Juan de Dios Bermúdez Díaz.

ARTICULO CUARTO: En el evento de que la Honorable Corte Constitucional revise el proceso de tutela y decida revocar la decisión judicial proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, se revocara esta decisión y se proseguirá la acción en contra del señor Juan de Dios Bermúdez Díaz.”

* Solicitud de revisión del Defensor del Pueblo.

El ciudadano Ricardo Correal Morillo, en su condición de Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, obrando en ejercicio de las funciones delegadas por el señor Defensor del Pueblo, mediante oficio recepcionado por esta Corporación el día 2 de mayo del 2000, insistió en la revisión de los fallos pronunciados dentro de la acción de la referencia, con la finalidad de propiciar la pedagogía constitucional y consolidar la jurisprudencia frente al derecho fundamental del debido proceso en cuanto al control fiscal.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA DE REVISION

1. La Competencia.-

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente, para revisar el fallo de la referencia, según lo preceptúan los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El problema jurídico planteado: la contabilización de la caducidad de la acción fiscal

La Sala Séptima de Revisión reiterará la jurisprudencia consignada en la Sentencia T-9731 de

1999 (M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis), a propósito del término de caducidad de la acción fiscal y de su contabilización, por lo cual, resulta pertinente reproducir las consideraciones que, sobre esta temática, en ella se consignaron, así:

“...

3.2 De la caducidad de la acción fiscal

La ocurrencia de la caducidad de una acción implica, por consiguiente, la extinción del derecho a la acción por la expiración del término fijado en la ley para ejercer la respectiva acción. Plazo que constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de la seguridad jurídica y de la prevalencia del interés general.

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.

La Ley 42 del 26 de enero de 1993, por medio de la cual se dictaron normas sobre la organización del sistema de control fiscal financiero, no se ocupó en forma directa de la caducidad de la acción fiscal. Tampoco lo hizo, como erróneamente lo afirma el señor Contralor General de la República, el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

Ahora bien, 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” (negritas y subrayas fuera de texto).

3- En relación con la caducidad de la acción fiscal, contrario a lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia citada, el Consejo de Estado mediante sentencia del 2 de abril

de 1998, CP. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez, señaló que “examinado el texto de la ley 42 de 1993, la Sala encuentra que la misma no fijó expresamente el término de caducidad para el juicio de responsabilidad fiscal (...)”, de lo que “se deduce que el juicio de responsabilidad fiscal carece de un término de caducidad para su iniciación”.

Ahora, cabe preguntarse, cuál interpretación de la norma legal es la que se debe seguir en situaciones como ésta.

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.

Por consiguiente, es claro que en relación con el término de caducidad del proceso de responsabilidad fiscal, ha de prevalecer la interpretación que de la norma legal dio la Corte Constitucional en la sentencia C-046 de 1994, la que se aplicará en el caso sometido a revisión.

4- De conformidad con lo preceptuado por el artículo 243 de la Carta Política, las decisiones proferidas por la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y en consecuencia, no admiten ser objeto de nueva controversia judicial, ni menos aún, pueden ser desobedecidas ni modificadas a través de una sentencia de tutela.

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.

5- Lo anterior no obsta para señalar que en materia del proceso de responsabilidad fiscal, como lo plantea el señor Contralor General en su escrito petitorio de selección de la tutela para revisión, es preciso distinguir para efectos de la caducidad de la acción fiscal, que uno es el proceso que se dirige contra la persona encargada del recaudo, manejo o inversión de dineros públicos o de la administración de bienes del Estado, que por su acción u omisión asumió una conducta contraria a la ley, para determinar su responsabilidad, y eventualmente, según el fallo que se profiera, imponerle la respectiva sanción. En este caso, el proceso fiscal, como lo señaló la Corte en la sentencia C-046 de 1994, tiene establecido un término de caducidad. Y otro, es el proceso que se sigue para la recuperación los bienes fiscales o de uso público, los que de conformidad con lo establecido por el artículo 63 de la Constitución Política, son imprescriptibles. En este caso, como lo señala el parágrafo 1º del artículo 44 de la ley 446 de 1998, cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables, la acción no caducará.

En consecuencia, el argumento del Contralor es aceptable en cuanto afirma que la caducidad no se predica de las acciones que el Estado ejerza en defensa de los bienes estatales, en la medida en que éstos son imprescriptibles; pero en relación con la acción encaminada a deducir la responsabilidad fiscal del funcionario por un hecho, omisión u operación suya que implique la defraudación del erario público, el mal manejo, inversión o recaudo de dineros públicos, o la indebida administración de bienes del Estado, en cuanto está de por medio el derecho fundamental de la persona al debido proceso, la jurisprudencia, aplicando un criterio analógico, ha establecido que existe un término de caducidad de dos años para que la Contraloría pueda iniciar el proceso de responsabilidad fiscal.

Por lo tanto, el servidor público, como lo ordena la Constitución (artículos 267 y 268 de la CP.) queda sujeto a una evaluación de su gestión y de su responsabilidad personal, en los términos de la Constitución y de la ley, pero a su vez, le corresponde el derecho a que dicha evaluación se desarrolle con las garantías y formalidades propias del debido proceso. Una de las cuales consiste en la fijación de un término para poderse iniciar el proceso de responsabilidad fiscal.

..."

4. Examen del caso concreto

De conformidad con los criterios que se han dejado expuestos, es claro, que en el presente proceso no se incurrió en una vía de hecho, toda vez que al tiempo de proferir la Contraloría Municipal de Villavicencio el auto de apertura de la investigación fiscal el día 23 de julio de 1996, solo había transcurrido un año y un mes desde la ocurrencia de los hechos que la motivaron, relacionados con la celebración por el tutelante, como Alcalde Mayor de Villavicencio en junio 12 de 1995, del contrato de obra pública No. 234 de 1995 y en julio 12 de 1995, del convenio No. 234, ambos, con el representante legal de la empresa HUMUS DE COLOMBIA -HUMUCOL.

Advierte la Sala de Revisión que el fallador de segunda instancia incurrió en grave yerro al tomar la fecha del auto de llamamiento a juicio dentro del respectivo proceso fiscal, como el extremo final para la contabilización del término de caducidad de la acción fiscal, pues, se reitera, el término de los dos años, para establecer si ha tenido lugar o no la caducidad de la acción fiscal, debe contarse a partir de la fecha de ocurrencia de los hechos y hasta la fecha del auto de apertura de investigación fiscal.

Es, pues, evidente, como así lo determinó el a-quo, que al accionante no se le violó el derecho fundamental al debido proceso por parte de la Contraloría municipal de Villavicencio, ya que para la fecha en que se profirió el auto de apertura de la investigación preliminar, no había caducado el término para iniciar el proceso por responsabilidad fiscal.

Así se dispondrá en la parte resolutive de este fallo.

III. DECISION

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,

R E S U E L V E :

Primero.- **REVOCAR** la Sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio el nueve (9) de febrero del dos mil (2000) y, en consecuencia, **REVOCAR** el auto del diecisiete (17) de febrero del dos mil (2000) que la Contraloría municipal de Villavicencio profirió en obediencia a lo que en dicha providencia se dispuso.

Segundo.- **CONFIRMAR** la Sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Villavicencio el siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), que denegó, por improcedente, la tutela del derecho al debido proceso, interpuesta por Juan de Dios Bermúdez Díaz contra la Contraloría Municipal de Villavicencio.

Tercero.- **LÍBRESE** por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sala Sexta de Revisión, integrada por los magistrados Alvaro Tafur Galvis, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.