

T-264-18

Sentencia T-264/18

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia general

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE O PREPARATORIOS-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial en proceso de responsabilidad fiscal

Referencia: Expediente T-6.573.938

Acción de tutela presentada por Salvador Rodríguez Machado en contra de la Contraloría General de la República.

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D. C., diez (10) de julio de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Diana Fajardo Rivera y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia proferido por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el proceso promovido por el señor Salvador Rodríguez Machado, en contra de la Contraloría General de la República.

I. ANTECEDENTES

El 1 de septiembre de 2017, el ciudadano Salvador Rodríguez Machado presentó acción de tutela en contra de la Contraloría General de la República y solicitó el amparo de su derecho fundamental al debido proceso administrativo. Al efecto sostuvo que se le vulneró tal derecho por el desconocimiento de las normas procedimentales que rigen los procesos de responsabilidad fiscal, en la actuación que dicha entidad adelanta en su contra. Asimismo, señaló que la actuación de la Contraloría desconoció el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, respecto del derecho al debido proceso administrativo.

1. Hechos

Los supuestos fácticos de la acción de tutela presentada por el señor Rodríguez Machado, se sintetizan de la siguiente manera:

1. El señor Salvador Rodríguez Machado fue elegido popularmente como Alcalde del Municipio de Florida, Valle del Cauca, para el período 2008-2011.
2. El 25 de octubre de 2012, Emiliano Rivera Bravo, en su condición de Secretario General de la Comisión Primera Constitucional del Congreso de la República, remitió a la Contraloría General la solicitud de control excepcional al presupuesto de Florida, Valle del Cauca para las vigencias 2010 y 2011.
3. Mediante Auto 0039 del 10 de abril de 2013, la Contraloría General de la República admitió dicha solicitud y asumió el control de las investigaciones relacionadas con los estados financieros y presupuestales del Municipio.
4. Como consecuencia de los hallazgos a los que llegó la entidad, mediante auto 064 del 7 de diciembre de 2015, la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras abrió el proceso de responsabilidad fiscal No. 394. por presuntas irregularidades en el recaudo de ingresos que le correspondían al Municipio de Florida, Valle del Cauca para las vigencias 2010-2011.
5. El 8 de febrero de 2017[1], el señor Rodríguez Machado se notificó personalmente del Auto número 00664 proferido el 7 de diciembre de 2015 por la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, por medio del cual se dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal No. 394.

6. El 28 de marzo de 2017[2], el señor Rodríguez Machado solicitó la nulidad del mencionado Auto número 00664, por violación al debido proceso, y en consecuencia solicitó la declaratoria de caducidad de la acción de responsabilidad fiscal. A su juicio, la acción ya había caducado pues el término de 5 años se interrumpe con la notificación -y no con la expedición- del acto de apertura.

7. En respuesta, el 5 de mayo de 2017, la Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva profirió el auto número 249 por medio del cual resolvió negativamente la solicitud de nulidad. El señor Rodríguez Machado apeló dicha decisión.

8. El 28 de junio de 2017[3], el Contralor General de la República profirió el auto No. ORD-80112-181 por medio del cual confirmó dicha decisión y desestimó el recurso de apelación interpuesto por el accionante.

2. Pretensiones

El señor Salvador Rodríguez Machado solicitó al juez de tutela que ampare su derecho fundamental al debido proceso administrativo y en consecuencia le ordene a la Contraloría General de la República: (i) dejar sin efecto los autos No. 249 del 5 de mayo de 2017 y ORD-80121 del 28 de junio de 2017 y, (ii) proferir un acto administrativo mediante el cual se declare la caducidad de la acción fiscal.

3. Decisión objeto de revisión

3.1 Primera instancia[4]

9. El 15 de septiembre de 2017, la Sala Sexta de Decisión Judicial del Tribunal Superior del Distrito Superior de Cali declaró improcedente la acción de tutela presentada por el señor Salvador Rodríguez Machado en contra de la Contraloría General de la República.

10. Sostuvo que la tutela no es procedente pues el accionante puede acudir a la vía jurisdiccional, una vez que se profiera el fallo de responsabilidad fiscal. Así mismo, señaló que en la decisión proferida por la entidad accionada no operó el fenómeno de la caducidad, puesto que la contabilización de los cinco años se interrumpe con el auto de apertura y no con la notificación del mismo. Siendo que en el caso del señor Rodríguez Machado, el auto

de apertura se profirió en término, la acción fiscal no caducó.

3.2 Impugnación[5]

11. El 26 de septiembre de 2017, el señor Salvador Rodríguez Machado impugnó la sentencia de primera instancia proferida por la Sala Sexta de Decisión Judicial del Tribunal Superior del Distrito Superior de Cali. A su juicio, el a-quo no analizó los precedentes jurisprudenciales sobre el término de caducidad. En concreto, se refirió a las Sentencias C-557 de 2001 que, según afirmó, sostiene que (i) el auto de apertura del proceso debe ser notificado personalmente; (ii) el proceso de responsabilidad fiscal será nulo cuando se vulnere el debido proceso; y (iii) que la tutela es procedente en contra de los actos administrativos de trámite.

12. También afirmó que en tratándose de un acto administrativo de trámite, como lo es el auto de apertura de investigación de responsabilidad fiscal, él no cuenta con otro recurso judicial para lograr la salvaguarda de su derecho fundamental pues no puede demandarlo ante la jurisdicción.

3.3 Segunda instancia[6]

13. El 21 de noviembre de 2017, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, resolvió la impugnación interpuesta por el señor Salvador Rodríguez Machado y confirmó la decisión de primera instancia proferida el 15 de septiembre de 2017 por la Sala Sexta de Decisión Judicial del Tribunal Superior del Distrito Superior de Cali, que declaró improcedente la acción de tutela.

14. En primer lugar, el Tribunal Superior consideró que el auto de apertura fue proferido el 7 de diciembre de 2015, por lo cual se encuentra dentro de los 5 años de que trata el artículo 9 de la Ley 610 de 2000[7], que regula la caducidad en los casos de responsabilidad fiscal.

15. En segundo lugar, el ad-quem señaló que debido a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, este no es el mecanismo idóneo para controvertir las actuaciones de la administración. En consecuencia, señaló que el accionante debe acudir a las acciones pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo es el medio de

control de nulidad y restablecimiento del derecho.

4. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

16. El Magistrado Carlos Bernal Pulido, mediante auto del 9 de mayo de 2018, ofició a la Contraloría General de la República, para que en el término de tres días hábiles remitiera a su Despacho (i) copia del auto del 7 de diciembre de 2015, por medio del cual la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva le dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal No. 00394; (ii) constancia de ejecutoria del auto del 7 de diciembre de 2015 proferido la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva; y (iii) copia de los documentos correspondientes al trámite de notificación del auto del 7 de diciembre de 2015 adelantado por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva respecto del señor Salvador Rodríguez Machado, vinculado al proceso de responsabilidad fiscal No. 00394.

17. El 21 de mayo de 2018, la Contraloría General de la República, por medio de la Contralora Delegada para Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, remitió a la Corte Constitucional los siguientes documentos: (i) Auto No. 00664 del 7 de diciembre de 2015, por el cual el Contralor Delegado para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal No. 00394; (ii) Oficio 2017IE0000229 del 3 de enero de 2017, suscrito por Sandra Matallana y dirigido a la Secretaría Conjunta solicitando la notificación personal del auto; (iii) Despacho Comisorio No. 003 - 2017 del 21 de enero de 2018, por el cual se solicita a la Gerencia Departamental del Valle de la CGR la notificación personal del señor Salvador Rodríguez; (iv) correos electrónicos enviados entre la Secretaría Común Conjunta de la CGR Bogotá, la abogada sustanciadora del PRF 00394 y la Gerencia Departamental del Valle para efectos de la notificación; (v) Oficio 2017EI00010874 del 8 de febrero de 2017, suscrito por Helder Carmo Díaz de Gerencia Departamental del Valle y remitido a la Secretaría Común CGR Bogotá, remitiendo diligencia de notificación; (vi) Oficio 2017EE0011345 del 1 de febrero de 2017 dirigido a la Calle 9 No. 23-19 del municipio de Florida, Valle del Cauca, por el cual se realiza la citación al señor Salvador Rodríguez Machado; (vii) Acta de notificación personal del 8 de febrero de 2017, al señor Salvador Rodríguez Machado, suscrita en la Gerencia Departamental del Valle del Cauca; y (viii) Oficio 2017IE0013774 del 15 de febrero de 2017, suscrito por Niris del Carmen Arrieta y dirigido a la funcionaria sustanciadora emitiendo los

documentos de la notificación.

18. El 30 de mayo, el Contralor Delegado para Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República se pronunció sobre los hechos y pruebas recaudadas dentro del proceso, que se relaciona con el proceso ordinario de responsabilidad fiscal que cursa en su dependencia. Señaló que, tal como se estableció en las dos instancias de la respuesta a la solicitud de nulidad formulada por el tutelante, la acción de responsabilidad fiscal no caducó, pues se inició dentro del término de cinco años. Por otra parte, afirmó que el Auto 00664 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal, se le notificó al señor Salvador Rodríguez Guerrero el 8 de febrero de 2017. Aclaró que si bien transcurrieron 14 meses desde proferido el auto, la notificación se hizo con el lleno de las formalidades previstas en la ley 1437 de 2011. Asimismo, que durante ese lapso no se adelantó ninguna actuación dentro del proceso de responsabilidad fiscal, que pudiera afectar su derecho de defensa. Por el contrario, señaló que fue a partir de esa notificación personal, que se le requirió para que rindiera versión libre.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

19. La Sala de Selección de Tutelas Número Tres, integrada por los magistrados designados por la Sala Plena de la Corte Constitucional para conformarla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las consagradas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Carta Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 51, 52, 53, y 55 del reglamento de esta Corte (Acuerdo 02 de 2015), profirió auto el 23 de marzo de 2018[8], mediante el cual seleccionó para su revisión el expediente T-6.573.938, correspondiente a la tutela presentada por Salvador Rodríguez Machado en contra de la Contraloría General de la República.

20. La Corte Constitucional es competente, por medio de esta Sala, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 31 y 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

21. Esta Sala de Revisión debe resolver si ¿la acción de tutela es procedente para controvertir las decisiones que se profieren durante el proceso de responsabilidad fiscal?

22. A tal efecto, se reiterará la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela, en particular en contra de actos administrativos y verificará si estos se encuentran cumplidos en el caso concreto.

23. En caso de ser procedente, a esta Sala le corresponderá resolver los siguientes dos problemas jurídicos: (i) ¿se le vulneró el debido proceso al accionante al no haberle notificado personalmente el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal? y (ii) ¿el término de caducidad de la acción de responsabilidad fiscal se interrumpe con la expedición del acto de apertura o con su notificación?

3. Procedencia de la acción de tutela

24. La acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial que permite la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de una persona, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o incluso, en ciertos casos, de los particulares. En los términos del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela procederá siempre que la persona no disponga de otro medio de defensa judicial para amparar su derecho, o cuando aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

25. En el caso bajo examen, el accionante interpuso la acción de tutela en contra de la Contraloría General de la República para que se “deje sin efecto alguno los autos Nro. 249 del 5 de mayo de 2017 y ORD-80112 del 28 de junio de 2017, que resuelven solicitud de nulidad impetrada contra el presunto auto Nro. 00664 del 7 de diciembre de 2015, por constituir una vía de hecho por desconocimiento del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional (...) y como consecuencia se adopte decisión conforme a la Constitución Nacional y las leyes aplicables al caso corresponda (sic)”.

26. Tal solicitud fue sustentada en que estas decisiones vulneraron sus derechos

fundamentales al debido proceso y a la defensa, ya que debió habersele concedido la solicitud de nulidad porque (i) fue notificado del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal hasta 14 meses después de proferido; y (ii) porque cuando le fue notificado, ya había caducado la acción de responsabilidad fiscal.

27. Precisado así el objeto y la fundamentación de la acción de tutela, parece advertirse una contradicción en la argumentación del tutelante, pues mientras que en su pretensión solicita expresamente que se le ordene a la Contraloría General de la República dejar sin efectos los autos que resolvieron su solicitud de nulidad contra el auto de apertura que lo vincula al proceso de responsabilidad fiscal, lo cierto es que su argumentación está dirigida a cuestionar directamente dicho auto de apertura. En efecto, en su escrito de tutela, al igual que en escrito de impugnación frente al fallo de primera instancia, señala que “por ser el auto de apertura de investigación de responsabilidad fiscal un auto de trámite, no tengo otro recurso para hacer valer mi derecho”.

28. Por lo tanto, dada la interrelación que existe entre las decisiones atacadas por el tutelante, esta Sala procederá al estudio de la tutela en contra del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, así como frente a los actos administrativos que negaron la solicitud de nulidad formulada contra ese auto de apertura. Con tal propósito, procederá primero a verificar si esta cumple los requisitos de procedibilidad.

3.1 Legitimación por activa:

29. El artículo 86 de la Constitución establece quiénes son los legitimados para interponerla al disponer que “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar [...], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. En desarrollo de esta norma, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 reguló las distintas hipótesis de legitimación en la causa por activa. En este caso concreto, el señor Salvador Rodríguez Machado interpuso la acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso. En esa medida, la Sala concluye que está legitimado en la causa por activa.

3.2 Legitimación por pasiva:

30. El mismo artículo 86 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u

omisión de cualquier autoridad pública que vulnere o amenace con vulnerar un derecho fundamental. En el caso objeto de examen, la tutela se dirige en contra de la Contraloría General de la República, autoridad pública del orden nacional, razón por la cual, este requisito de procedencia está acreditado.

3.3 Inmediatez:

31. El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela podrá interponerse “en todo momento y lugar”. La jurisprudencia constitucional ha entendido que por esa razón no es posible establecer un término de caducidad de la acción de tutela[9], lo cual sin embargo no puede entenderse como una facultad para presentar la acción de tutela en cualquier momento. Por ende, se ha entendido que la tutela debe presentarse en un término razonable, pues de lo contrario podrá declararse improcedente[10].

32. Como lo ha señalado la Corte, no existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, razón por la cual le corresponde al juez de tutela evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso, si el término fue razonable.

33. La Contraloría profirió el acto de apertura el 7 de diciembre de 2015; el accionante se notificó personalmente del mismo el 8 de febrero de 2017 e interpuso incidente de nulidad el 28 de marzo de 2017, solicitud que le fue resuelta en primera instancia el 5 de mayo de 2017 y en segunda instancia el 28 de junio de 2017. La acción de tutela fue presentada el 1 de septiembre de 2017.

34. Así las cosas, la Sala estima que la presente acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez, pues desde el 28 de junio de 2017, fecha en la que le fue negada en segunda instancia su solicitud de nulidad contra el auto de apertura, siendo esta la última respuesta que obtuvo el tutelante en sede administrativa, transcurrieron dos meses y diez días hasta que presentó la acción de tutela.

3.4 Subsidiariedad:

35. La Constitución Política dispone que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En desarrollo de esta norma,

el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció que “[l]a existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.” En ese sentido, no se trata de un análisis de existencia formal sino material en virtud del cual se debe determinar si, en las circunstancias del caso concreto, el mecanismo existente resulta idóneo, es decir, que es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y efectivo, esto es, que está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados[11]. En consecuencia, en el presente caso se debe analizar la existencia, idoneidad y eficacia de otros mecanismos para la defensa judicial del accionante.

36. Al respecto se debe tener en cuenta que los actos administrativos de carácter particular y concreto[12] pueden ser controvertidos con otros mecanismos, tanto administrativos como judiciales, para conseguir la protección de los derechos fundamentales, principalmente al debido proceso[13]. Tal es el caso también de los actos administrativos proferidos en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, puesto que, como lo ha señalado esta Corte, “la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se constituye en un mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por un órgano de control, 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 esta Corporación, 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 administrado.”[14]

37. Así, la vía gubernativa o la vía judicial ordinaria constituyen medios idóneos para la defensa de los derechos fundamentales con ocasión de procedimientos administrativos[15], no así la acción de tutela[16]. En consecuencia, la Corte ha considerado que, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[17], la acción de tutela resulta improcedente contra este tipo de actos.

38. Lo mismo ocurre con los actos administrativos de trámite. En efecto, comoquiera que ellos “se limitan a ordenar que se adelante una actuación administrativa dispuesta por la ley, de manera oficiosa por la administración, en ejercicio del derecho de petición de un

particular o cuando éste actúa en cumplimiento de un deber legal”[18], tampoco son controvertibles por la vía de la acción de tutela.

39. Con ello se pretende evitar “(i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior) y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios).”[19]

40. De manera que esta Corporación ha señalado que, solo de manera excepcional, podrá ser procedente la acción de tutela contra los actos administrativos de trámite. Para ello, sin embargo, no basta que se alegue cualquier irregularidad dentro del proceso, “pues para que ello opere la misma debe ser de tal magnitud que comprometa de forma sustancial un derecho fundamental y trascienda negativamente en el enfoque de la decisión final”[20].

41. Corresponderá entonces al juez de tutela “examinar en cada caso concreto y según las especiales circunstancias que lo rodeen, si un determinado acto de trámite o preparatorio tiene la virtud de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, que de alguna manera se proyecte en la decisión principal y, por consiguiente, sea susceptible de ocasionar la vulneración o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental, en cuyo caso, la tutela es procedente como mecanismo definitivo destinado a proteger un derecho fundamental vulnerado o amenazado por la acción de la administración.”[21]

42. Bajo esos lineamientos se analizará la subsidiariedad en el caso concreto respecto (i) del acto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, y (ii) de los actos que negaron la solicitud de nulidad en el marco del proceso de responsabilidad fiscal.

3.4.1 Procedibilidad de la acción de tutela frente al Auto número 00664 por medio del

cual se apertura el proceso de responsabilidad fiscal No. 394

44. En consecuencia, el medio judicial procedente e idóneo para resolver sobre la notificación del acto de apertura y el acaecimiento del fenómeno de la caducidad de la acción fiscal en el proceso de responsabilidad fiscal al cual fue vinculado el señor Rodríguez Machado, es el proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, que se habilita una vez se profiera la decisión administrativa que ponga fin al proceso de responsabilidad fiscal. En efecto así lo dispone expresamente el artículo 59 de la Ley 610 de 2000:

“Impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el Acto Administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme.”

45. En esos términos, no resulta procedente la acción de tutela en contra del Auto No. 00664 del 7 de diciembre de 2015 por medio del cual la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal No. 00394.

3.4.2 Procedibilidad de la acción de tutela frente a las decisiones que negaron la solicitud de nulidad contra el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal

46. El 5 de mayo de 2017, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva profirió el auto número 249 por medio del cual resolvió negativamente la solicitud de nulidad presentada por el señor Rodríguez Machado, en la cual alegaba indebida notificación del acto de apertura y caducidad de la acción de responsabilidad fiscal. El 28 de junio de 2017[22], el Contralor General de la República profirió el auto No. ORD-80112-181 por medio del cual confirmó dicha decisión y desestimó el recurso de apelación interpuesto por el accionante.

El señor Rodríguez Machado interpuso acción de tutela solicitando que se revoquen tales actos porque, a su juicio, incurrieron en vicio de hecho por desconocer la jurisprudencia constitucional en punto a la notificación y la caducidad en los procesos de responsabilidad fiscal.

47. Lo cierto es que las decisiones que resolvieron tal solicitud, al igual que sucede con el auto de apertura del proceso y las demás decisiones de carácter interlocutorio que se profieran durante el respectivo trámite, integran el acto administrativo que en su momento pondrá fin al proceso de responsabilidad fiscal, contra el cual procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el citado artículo 59 de la Ley 610 de 2000.

48. Por lo tanto, como ya se señaló, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[23], la acción de tutela resulta improcedente contra este tipo de actos. Sin embargo, en este caso el accionante no alegó la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente el amparo transitorio de su derecho, y, en todo caso, esta Sala no constató la posible configuración del mismo, puesto que, como lo señaló la Contraloría General de la República, entre la expedición del auto de apertura y su notificación no se adelantó actuación alguna, dentro del proceso de responsabilidad fiscal, en relación con el tutelante. Por lo tanto, tampoco se cumple el requisito de subsidiariedad respecto de los autos No. 249 del 5 de mayo de 2017 y ORD-80112 del 28 de junio de 2017.

4. Síntesis de la decisión

49. El señor Salvador Rodríguez Machado presentó acción de tutela en contra de la Contraloría General de la República, al considerar que le fueron vulnerados sus derechos fundamentales en el marco del proceso de responsabilidad fiscal al cual fue vinculado, pues (i) fue notificado de manera tardía del acto de apertura y (ii) cuando fue notificado, ya había caducado la acción de responsabilidad fiscal. A partir de ahí, solicita que se revoken los actos que decidieron sobre la nulidad propuesta contra el auto de apertura, pero sostiene que fue esta decisión la que le vulneró sus derechos.

50. La Sala Sexta de Decisión Judicial del Tribunal Superior del Distrito Superior de Cali declaró improcedente el amparo solicitado, sobre la base de que (i) no operó el fenómeno de la caducidad, porque el término para su configuración se interrumpe al proferirse el auto de apertura y no con la notificación del mismo; y que (ii) incumplió el requisito de subsidiariedad, pues el accionante puede acudir a la vía jurisdiccional una vez que se profiera el fallo de responsabilidad fiscal. Dicha decisión fue confirmada por Corte Suprema

de Justicia, Sala Laboral.

51. Esta Sala de Revisión considera que en este caso la acción de tutela es improcedente, toda vez que el accionante cuenta con mecanismos idóneos y efectivos en el marco del proceso de responsabilidad fiscal para salvaguardar sus derechos, tanto si se trata del auto de apertura, como si se trata de los que negaron la solicitud de nulidad. Adicionalmente, el accionante tampoco demostró que con la decisión de la entidad accionada se le hubieran vulnerado o amenazado sus derechos fundamentales, razón por la cual no le es dable a esta Sala excepcionar la regla general de improcedencia de la tutela en contra de este tipo de actos administrativo.

52. En consecuencia, se confirmarán las decisiones proferidas en primera y segunda instancia dentro del proceso de tutela.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala Sexta de Decisión Judicial del Tribunal Superior del Distrito Superior de Cali, que declaró IMPROCEDENTE la acción de tutela presentada por Salvador Rodríguez Machado en contra de la Contraloría General de la República.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Cdno 1, fl. 14.

[2] Cdno 1, fl. 10.

[3] Cdno 1, fls. 20-25.

[4] Cdno 1, Fls 38-43.

[5] Cdno 1, Fls 54-56.

[6] Cdno 2, Fls 3-6.

[7] El mencionado artículo dispone lo siguiente: “Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública.”

[8] CdnO ppal, Fls. 19-29.

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1992.

[10] Corte Constitucional, Sentencia SU-961 de 1999.

[11] Corte Constitucional, Sentencia T-707 de 2017.

[12] Corte Constitucional, Sentencia T-597 de 2017.

[14] Corte Constitucional, Sentencia T-604 de 2011.

[15] Corte Constitucional, Sentencia T-514 de 2003.

[16] En esos términos, la Corte subraya “el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión.” Sentencia T-106 de 1993. Ver también Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2006.

[17] En esos casos, “el operador jurídico tendrá en cuenta la inminencia y gravedad del riesgo al que se encuentra sometido y la posibilidad de que los medios judiciales ordinarios resulten útiles para poner fin a la amenaza.” Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2006.

[18] Corte Constitucional, Sentencia T-030 de 2015.

[19] Corte Constitucional, Sentencia T-514 de 2003.

[20] Corte Constitucional, Sentencia T-423 de 2008.

[21] Corte Constitucional, Sentencia SU-201 de 1994. Ver también Sentencia T-423 de 2008.

[22] Cdnno 1, fls. 20-25.

[23] En esos casos, “el operador jurídico tendrá en cuenta la inminencia y gravedad del riesgo al que se encuentra sometido y la posibilidad de que los medios judiciales ordinarios resulten útiles para poner fin a la amenaza.” Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2006.