

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y CADUCIDAD DE LA ACCION 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 31 de enero de 2003, fecha del auto de apertura de la acción fiscal, ya habían transcurrido 4 años y 23 días. El contrato terminó el 8 de enero de 1999 (en vigencia de la Ley 42 de 1993), por lo cual había un término para ejercer la acción de responsabilidad hasta el 8 de enero de 2001, tal como lo establece la Ley 42 de 1993. Entonces, si dicho procedimiento no se cumplió dentro de esos términos, el fenómeno de la caducidad operó por el transcurso del tiempo. 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. Cuando el Estado desarrolla una investigación contra alguien sometido a control fiscal, para determinar si 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, incluido 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. No puede el juez de tutela desconocer los procedimientos señalados por el legislador para tramitar un determinado proceso, porque ello constituiría un proceder arbitrario, resultado de la inobservancia deliberada de disposiciones constitucionales y constitutivo de una actuación de hecho, en donde existe una clara vulneración de los derechos a la igualdad, debido proceso y defensa como derechos fundamentales. Como quiera que de acuerdo con lo analizado en párrafos precedentes, al momento de iniciarse el proceso fiscal promovido por la Contraloría de Bogotá contra Cristian Ernesto Cubillos, la norma vigente era la Ley 42 de 1993, ya había operado la caducidad de la acción. Surge como conclusión obligada que se produjo un directo quebranto de la garantía constitucional al debido proceso administrativo, que consagra el artículo 29 de la Carta y siendo ello así, aparece evidente que en guarda de la Constitución Política habrá de concederse la acción de tutela interpuesta por el actor, pues de no hacerlo se estaría legitimando el ejercicio de una acción por parte de la autoridad

pública cuando por ministerio de la ley no podía ejercerla.

Referencia: expediente T-1347432

Acción de tutela instaurada por el señor Cristian Ernesto Cubillos Guevara contra la Contraloría de Bogotá, D. C.

Procedencia: Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bogotá.

Magistrado Ponente.

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Bogotá, D. C., siete (7) de septiembre de dos mil seis (2006).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bogotá, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por el señor Cristian Ernesto Cubillos Guevara en contra de la Contraloría de Bogotá, D. C.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo la Secretaría del mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 5 de la Corte, el día 25 de mayo del año en curso eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

El señor Cristian Ernesto Cubillos Guevara presentó acción de tutela el día 1° de enero de 2006, ante el Juzgado Civil Municipal de Bogotá (reparto), aduciendo la vulneración del derecho al debido proceso, por los hechos que son resumidos a continuación:

A. Hechos y análisis contenidos en la demanda de tutela.

* El Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D. C., suscribió convenio con el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional el 23 de diciembre de 1997, con la finalidad de construir 45 CAI en Bogotá, hasta por el valor \$695.095.000 incluido el 2% a favor del Fondo Rotatorio por concepto de administración de los recursos, con un término de ejecución de 12 meses y

vigencia de 18 meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de la ejecución.

* Sobre este contrato interadministrativo, el 20 de febrero de 1998 el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D. C., suscribió con el señor Cristian Ernesto Cubillos Guevara contrato de interventoría, de acuerdo a la propuesta presentada el 19 de febrero de 1998, por valor de \$30.516.057 y un plazo de ejecución de 6 meses contados a partir del perfeccionamiento del contrato, iniciando su ejecución el 20 de febrero de 1998 y terminando el 6 de enero 1999.

* La ley 42 de 1993, no fijó un término de caducidad para estos eventos, pero en cuanto al vacío en el procedimiento, remite al Código Contencioso Administrativo que en el artículo 136, fija la caducidad para ejercer la respectiva acción fiscal en 2 años; vencido este término sin haber dado apertura al juicio, opera la caducidad.

* Aduce el accionante que si el contrato terminó el 8 de enero de 1999, había un término para ejercer la acción de responsabilidad hasta el 8 de enero de 2001; así lo establece la ley y si dicho procedimiento no se cumplió dentro de esos términos, el fenómeno de la caducidad operó por el transcurso del tiempo.

Argumenta la vulneración de su derecho al debido proceso frente a las decisiones proferidas por la Contraloría de Bogotá D. C., los días 31 de enero de 2003, 7 de diciembre de 2004, 12 de abril de 2005, 15 de junio de 2005 y 16 de septiembre de 2005, con ocasión de los trámites adelantados en el proceso de responsabilidad fiscal iniciado en su contra, detallados así:

* El 31 de enero de 2003, expidió el auto de apertura de responsabilidad fiscal dentro del expediente N° 50100-00084-02, mediante el cual decidió entre otros aspectos avocar el conocimiento y declarar abierto el proceso de responsabilidad fiscal por el presunto detrimento al Distrito Capital frente a irregularidades presentadas en la ejecución del contrato de interventoría en el Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito Capital.

* El 7 de diciembre de 2004, dictó auto en el cual resuelve imputar responsabilidad fiscal en cuantía de \$ 30.516.05700, entre otros al actor.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

* El 15 de junio de 2005, profirió fallo con responsabilidad fiscal contra el actor y otros.

* El 16 de septiembre de 2005, procedió a decidir el recurso de apelación interpuesto, confirmando en todas sus partes el fallo con responsabilidad fiscal contra el actor y otros.

B. Respuesta de la entidad demandada al juez de tutela.

Una vez notificada de la acción de tutela instaurada en su contra, la Contraloría de Bogotá por medio de su apoderada especial, mediante escrito presentado el 10 de febrero de 2006, dirigido al Juzgado de conocimiento, se opuso a la procedencia de la acción argumentando lo siguiente:

Por una parte existen mecanismos judiciales diferentes a la acción de tutela para oponerse a

las decisiones proferidas en el escenario de la actuación administrativa denominada Proceso de Responsabilidad Fiscal y, de otra, la Contraloría de Bogotá, D. C., no ha causado ni amenaza causar perjuicio irremediable alguno en contra del actor. Adicionalmente, la tutela tampoco está ajustada a derecho y en consecuencia no ha vulnerado ningún derecho constitucional.

La normatividad aplicable al presente caso, recordando en primer lugar que la actuación administrativa denominada Proceso de Responsabilidad Fiscal se encuentra regulado por la Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los Procesos de Responsabilidad Fiscal de competencia de las Contralorías”, y en aras de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa, es deber de la Contraloría de Bogotá dar estricta aplicación a lo allí establecido, toda vez que el citado proceso tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Por otra parte, señala que para la época de los hechos que son objeto de estudio, las entidades sujetas a control, entre ellas el Fondo de Vigilancia y Seguridad, estaban obligadas a presentar la cuenta ante la Contraloría de Bogotá, con una periodicidad semestral con cortes a 30 de junio y 31 de diciembre respectivamente. La entidad por su parte gozaba del término de 60 días calendario para examinar la cuenta, so pena de declararse fenecida. Es por ello que solo a partir del vencimiento de este término de 60 días, otorgado al ente fiscalizador para revisar la información suministrada por los sujetos de vigilancia, puede comenzar a contarse el término para dar aplicación al fenómeno de caducidad.

Como quiera que de conformidad con las actuaciones surtidas en el proceso de responsabilidad fiscal y como lo reconoce el actor en su escrito inicial, el hecho generador del detrimento lo constituye la suscripción del contrato de interventoría de fecha 20 de febrero de 1998 por un término de 6 meses, suspendido y prorrogado, de manera que su finalización

acaeció el 8 de enero de 1999, fecha en la cual se suscribió el acta de liquidación final de dicho contrato, el Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito debía reportar en la cuenta del primer semestre de 1999, entregada en el mes de julio del mismo año, la información correspondiente al acta de liquidación del contrato de interventoría suscrita con el señor Cubillos Guevara el 8 de enero de 1999 y a partir de la fecha de rendición de la cuenta de la Contraloría de Bogotá tenía 60 días para su revisión y fenecimiento.

Por lo cual, el Fondo de Vigilancia debió presentar la cuenta y poner a disposición de la Contraloría la información soporte, el primer día hábil del mes de julio de 1999; la entidad tenía 60 días, esto es hasta el 1º de septiembre de 1999 para examinar y dictaminar la cuenta, y es a partir de esa fecha que se comienza a contar el término para aplicar la posible caducidad de la acción fiscal.

C. Sentencia de primera instancia.

Mediante sentencia del 17 de febrero de 2006, el Juzgado Once Civil Municipal de Bogotá, denegó el amparo solicitado en la acción de la referencia, argumentando que la tutela sólo tiene cabida, tratándose de un proceso de responsabilidad fiscal, cuando se está ante actuaciones de la administración que se sustraen a algún fundamento normativo y constituyen vías de hecho lesivas de derechos de esa índole.

Entonces, la procedencia del amparo queda supeditada a la demostración de los presupuestos para la configuración de una verdadera vía de hecho, pues de lo contrario, las discusiones no giran ya en torno a la validez constitucional de la actuación de la administración, sino a su legalidad o ilegalidad y éste es un debate que debe surtirse ante la misma administración, a través de los recursos que proceden en ese proceso, o ante la jurisdicción contencioso administrativa, en ejercicio de acciones como la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Razón por la cual señala que la caducidad para que se de inicio al proceso de responsabilidad fiscal, remite a un tópico que no puede ser abordado por la jurisdicción constitucional, pues no se evidencia vulneración de derecho fundamental alguno, sino sólo el planteamiento de un criterio diferente al de la administración.

D. Impugnación.

En escrito presentado el 6 de marzo de 2006, el actor insistiendo en argumentos expuestos en la demanda de tutela, impugnó la decisión del Juzgado de instancia, al no encontrarse de acuerdo con la determinación adoptada.

E. Sentencia de segunda instancia.

Impugnada la decisión del a quo, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 17 de abril de 2006, revocó la decisión, expresando que sólo en el evento en que la decisión cuestionada carezca de todo respaldo jurídico y siempre que el esquema procesal respectivo no consagre otro medio de defensa judicial, o a pesar de contemplarse fracase la parte perjudicada en su ejercicio, podrá acudirse a la acción de tutela para la protección del derecho fundamental y constitucional.

En su lugar dispuso acceder a la tutela, especialmente al observar en el presente caso, sobre el término de caducidad de la acción fiscal, que el plazo de que disponía la Contraloría Distrital para iniciar la acción había sido superado, pues para el 31 de enero de 2003, fecha en la cual se avocó conocimiento y se declaró abierto el proceso de responsabilidad fiscal, habían transcurrido 4 años y 23 días.

Estima que 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, que impone que el juicio de responsabilidad fiscal debe adelantarse respetando los principios de imparcialidad, celeridad, eficacia, moralidad y equidad (art. 209 Const.), desconociéndose en el presente caso además los mandatos legales de los artículos 136 del Código Contencioso Administrativo 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.

En tal virtud, el ad quem revocó la sentencia impugnada y en su lugar, concedió la tutela por violación al debido proceso del señor Cristian Ernesto Cubillos Guevara y ordenó a la Contraloría de Bogotá, Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal que expida el acto administrativo mediante el cual se declare que operó el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal y ordene el archivo de la diligencias.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala Segunda de Revisión es competente para decidir el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241 numeral 9º de la Constitución y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate.

Como se desprende de los antecedentes, el actor considera que la Contraloría de Bogotá, D. C., vulneró su derecho fundamental al debido proceso, al abrir en su contra un juicio fiscal por fuera de los términos que le otorga la ley.

Tercera. El proceso de responsabilidad fiscal y la caducidad de la acción. Reiteración de jurisprudencia.

El proceso de responsabilidad fiscal, es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado.

Proceso que fue regulado inicialmente a través de la Ley 42 de 1993, que no fue clara 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 T-1159 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño, reiteró el criterio jurisprudencial que permite determinar el término de caducidad de la acción fiscal así:

“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”. De esta manera, se precisó que la acción fiscal podía iniciarse dentro de los dos años siguientes al acaecimiento de los hechos, de la omisión u operación administrativa. El término de dos años corresponde al que legalmente establece el Código Contencioso Administrativo para la acción de reparación directa y se ha apreciado afinidad y concordancia entre ambos procedimientos, salvadas las particularidades específicas.

Asimismo, en la sentencia T-973 de 1999, M. P. Álvaro Tafur Galvis, se fijaron sólidas pautas de interpretación para el tema tratado se señalaron los siguientes criterios, que en extenso son citadas por su directa atinencia frente a este asunto:

“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.

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.

....

..., 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, este 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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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."

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, en su artículo 9°, un término de caducidad de la acción fiscal:

"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 trato sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto..." (Negrilla y subraya fuera del texto original).

La Ley 610 de 2000 siguió el pronunciamiento que en su momento hiciera esta corporación, en el sentido de que sí existía un término de caducidad para la acción fiscal, 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, ampliéndolo a cinco (5) años.

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

“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 al tiempo de su iniciación.”

De tal forma, si la caducidad de la acción fiscal, antes de entrar a regir la Ley 610 de 2000, era de 2 años y al entrar en vigencia la nueva ley ya estos han transcurrido, la acción fiscal está caducada.

Cuarta. Análisis del caso objeto de revisión.

El actor argumenta la vulneración de su derecho al debido proceso frente a las decisiones proferidas por la Contraloría de Bogotá, D. C., con ocasión de los trámites adelantados en el proceso de responsabilidad fiscal iniciado en su contra, en el cual le fue imputada responsabilidad fiscal; habiendo hecho uso de los medios de defensa judicial durante las etapas procesales y adicionalmente solicitando se decretara la caducidad de la acción fiscal, la petición le fue negada por la entidad.

La Contraloría de Bogotá, D. C., dictó auto de apertura al proceso de responsabilidad fiscal el 31 de enero de 2003, en contra del actor, frente a irregularidades presentadas en la ejecución del contrato de interventoría en el Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito Capital. Posteriormente, por medio de auto del 7 de diciembre de 2004, se imputa responsabilidad fiscal al señor Cubillos Guevara.

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 31 de enero de 2003, fecha del auto de apertura de la acción fiscal, ya habían transcurrido 4 años y 23 días.

El contrato terminó el 8 de enero de 1999 (en vigencia de la Ley 42 de 1993), por lo cual había un término para ejercer la acción de responsabilidad hasta el 8 de enero de 2001, tal como lo establece la Ley 42 de 1993. Entonces, si dicho procedimiento no se cumplió dentro de esos términos, el fenómeno de la caducidad operó por el transcurso del tiempo.

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. Cuando el Estado desarrolla una investigación contra alguien sometido a control fiscal, para determinar si 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, incluido 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.

No puede el juez de tutela desconocer los procedimientos señalados por el legislador para tramitar un determinado proceso, porque ello constituiría un proceder arbitrario, resultado de la inobservancia deliberada de disposiciones constitucionales y constitutivo de una actuación

de hecho, en donde existe una clara vulneración de los derechos a la igualdad, debido proceso y defensa como derechos fundamentales.

Entonces así como se manifestó en sentencia C- 491 de 1996 M. P. José Gregorio Hernández Galindo: “La garantía constitucional del debido proceso incluye, como elemento determinante, el de la obligatoriedad de las formas propias de cada juicio. Se trata de asegurar que, en todos los trámites judiciales o administrativos, se apliquen las normas previamente definidas por la ley para el tipo de asunto materia de examen, con el objeto de que quien acude a los jueces -o a la administración, en su caso-, o es llamado por ellos, no sea sorprendido por nuevas disposiciones, ni sea tratado de manera diferente a aquélla en que lo son quienes se encuentran en sus mismas circunstancias. Se preserva así el valor de la seguridad jurídica y se hacen valer los postulados de la justicia y de la igualdad ante la ley.”

En consecuencia, es necesario recordar y resaltar que el artículo 67 de la ley 610 de 2000 señaló que: “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 hubieran empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren en curso, se regirán por la ley vigente.”

En el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, ha de observarse por la corporación que existe una discrepancia entre los jueces de primera y segunda instancia en las decisiones de tutela, en cuanto a la operancia de la caducidad para el inicio mismo del proceso de responsabilidad fiscal, que fue promovido contra el actor por la Contraloría de Bogotá. Es decir, lo que se cuestiona es si esa entidad de control podía ejercer válidamente su potestad para iniciar y llevar a término el proceso de responsabilidad fiscal aludido o si, por el contrario, al haber transcurrido el plazo señalado por la ley para iniciar lo operó el fenómeno

jurídico de la caducidad, lo que implica que carecería en ese caso de legitimación para el efecto.

Como quiera que de acuerdo con lo analizado en párrafos precedentes, al momento de iniciarse el proceso fiscal promovido por la Contraloría de Bogotá contra Cristian Ernesto Cubillos, la norma vigente era la Ley 42 de 1993, ya había operado la caducidad de la acción.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Surge como conclusión obligada que se produjo un directo quebranto de la garantía constitucional al debido proceso administrativo, que consagra el artículo 29 de la Carta y siendo ello así, aparece evidente que en guarda de la Constitución Política habrá de concederse la acción de tutela interpuesta por el actor, pues de no hacerlo se estaría legitimando el ejercicio de una acción por parte de la autoridad pública cuando por ministerio de la ley no podía ejercerla.

Dicho de otra manera, la autoridad pública se encuentra ante el deber jurídico de ejercer en tiempo la competencia que le asigna la ley para la iniciación de esta clase de procesos y, así las cosas, si la ejerce luego de precluido ese término se incurre en un acto contrario al ordenamiento jurídico, que priva de validez constitucional toda la actuación, máxime si ella culmina con la deducción de responsabilidad fiscal contra el inculpado que, como ya se vio, tiene el derecho a que transcurrido el término señalado por la ley no pueda serle incoada la acción que pretenda imponerle una sanción.

De lo anterior, se concluye que la decisión adoptada por la Contraloría de Bogotá vulneró el derecho al debido proceso del actor, que impone que el juicio de responsabilidad fiscal debe adelantarse respetando unos principios fundamentales (art. 209 Const.). En el presente caso, al iniciar un proceso de responsabilidad fiscal cuando ya la acción se encontraba caducada, se pasaron por alto, además de la preceptiva constitucional, que debe ser restablecida de

inmediato, los mandatos legales de los artículos 136 del Código Contencioso Administrativo y 89 de la Ley 42 de 1993, así como la interpretación que de los mismos ha hecho la jurisdicción constitucional.

Por consiguiente, reiterando la jurisprudencia mencionada, habrá de confirmarse la decisión proferida en este proceso por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bogotá, D. C., al decidir, en segunda instancia, la acción a que se refiere esta providencia.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR la sentencia proferida el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bogotá, el día 17 de abril de 2006, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Cristian Ernesto Cubillos Guevara contra la Contraloría de Bogotá, D. C.

Segundo: Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en al Gaceta de al Corte Constitucional.
Cúmplase.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General