

Sentencia C-635/00

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Características

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Etapas

INVESTIGACION FISCAL-Objeto

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Características según naturaleza jurídica y objeto

JUICIO FISCAL-Notificación

OMISION LEGISLATIVA-Elementos configurativos de la inconstitucionalidad

OMISION LEGISLATIVA-Modalidades

JUICIO FISCAL-Duración

JUICIO FISCAL-Sujeción al Código Contencioso Administrativo

Referencia: expediente D-2624

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 79 de la Ley 42 de 1993.

Actor: Víctor Obdulio Benavides Ladino

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Víctor Obdulio Benavides Ladino promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el artículo 79 de la Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 40.732 de Enero 27 de 1993:

LEY 42 DE 1993
(Enero 26 de 1993)

Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta

[...]

Artículo 79. *El juicio fiscal es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación.*

El auto que ordena la apertura del juicio fiscal se notificará a los presuntos responsables y al asegurador si lo hubiere, en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra él sólo procede el recurso de reposición..

III. LA DEMANDA

Considera el actor que la disposición acusada viola los artículos 13, 29 y 209 de la Constitución Política, pues al no señalar el término de duración del juicio fiscal se infringe el debido proceso por cuanto no determina la oportunidad que tienen los órganos de control para ejercer la acción fiscal ni definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión haya sido objeto de observación; no puede garantizarse el debido proceso sin dilación injustificada.

Así mismo considera que el vacío que observa en la norma acusada no se llena con los Códigos Contencioso Administrativo y de Procedimiento Penal; a su modo de ver el término para dictar fallo fiscal no puede ser fijado para que se celebre en audiencia pública ni celebrar esa misma audiencia por no ser formalidad de aquel procedimiento.

Para el demandante, el artículo 79 de la Ley 42 de 1993 quebranta los preceptos superiores por él invocados al omitir el término para adelantar o tramitar el juicio fiscal como etapa del proceso de responsabilidad fiscal atentándose con ello contra la observancia del debido proceso sin dilaciones injustificadas ya que a los procesados no se les garantiza con el texto acusado pronta y debida justicia o pronta resolución de la definición y determinación de la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación.

Concluye el demandante afirmando que la norma acusada no se ajusta a las disposiciones constitucionales superiores por cuanto no contienen formas o maneras para que se tramite un juicio fiscal con economía, sin dilación injustificada precisamente porque no fue acompañado del término legal para su desarrollo, vacío que no alcanza a llenarse con el Código de Procedimiento Penal por contener formalidades diferentes.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República mediante apoderado, intervino dentro del término legal con el objeto de defender la exequibilidad del artículo 79 de la Ley 42 de 1993, bajo la consideración de que la norma acusada en ningún momento desconoce las garantías sustantivas y procesales de que debe gozar el proceso de responsabilidad fiscal en la etapa del juicio por cuanto esta etapa se nutre de los principios generales y especiales consagrados en la Constitución y la ley. En ese orden de ideas recuerda que la Constitución Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, contradicción y publicidad. Tanto el C.C.A., como la ley 42 de 1993 se refieren a ellos.

El principio de economía hace referencia a que las diligencias fiscales (auto de apertura del juicio fiscal, su notificación, el recurso de reposición, el auto de traslado, la práctica de pruebas, el traslado a las partes para alegar, entre otros) se deberán adelantar en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de gastos sin exigir más documentos y copias de los estrictamente necesarios que soporten la actuación fiscal.

Recuerda el interviniente que es en la etapa de juicio fiscal una vez vencidos los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo para cada una de las actuaciones del proceso, donde se define la responsabilidad de la persona o personas cuya gestión fiscal ha sido objeto de cuestionamiento y termina con un fallo con o sin responsabilidad fiscal debidamente motivado.

El hecho de que en la norma acusada, artículo 79 de la ley 42 de 1.993, no se establezca un término para que los organismos de control diligencien o tramiten la etapa del juicio fiscal del proceso de responsabilidad fiscal no hace que la norma sea inconstitucional y que se desconozcan los principios que rigen la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución.

En el caso en controversia agrega la interviniente, “se trata de un vacío legislativo que por remisión expresa de la ley se puede subsanar conforme al fenómeno jurídico del reenvío que consiste en la remisión que un precepto hace a otro u otros del mismo o de diversos ordenamientos

jurídicos para solucionarlo en este caso la solución al problema está ya legalmente previsto, como se dejó anotado, lo cual hace inocua la petición para que se declare inconstitucional la norma acusada.”

Al respecto recuerda que por remisión expresa el artículo 89 de la ley 42 de 1993 dispone que en los aspectos no previstos en el capítulo que trata en el proceso de responsabilidad fiscal se aplicarán las disposiciones contenidas en el C.C.A. o de Procedimiento Penal según el caso. En ese orden de ideas precisa que el artículo 1o. del C.C.A., en relación el campo de aplicación prevé que la normas de la parte Primera del Código se aplicarán a “...la Contraloría General de la República y Contralorías Regionales” y que “... los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles” ; reitera que en el trámite del juicio se aplican los artículos 209, 210 y 211 como lo demuestran los procedimientos internos que se siguen en la entidad en el trámite del juicio.

El interviniente pone de presente el trámite que de conformidad con las normas vigentes ha de seguirse :

- Una vez allegado el expediente a la dependencia de juicios correspondiente, el jefe de la misma previa verificación de la competencia y debida notificación a los presuntos responsables fiscales y compañías aseguradoras, del auto de cierre de investigación y orden apertura a juicios fiscal y la constancia de ejecutoria del mismo, procede a efectuar el reparto y para tal efecto dicta auto designando al funcionario para el trámite del juicios fiscal.

- El funcionario comisionado dicta un auto mediante el cual aboca conocimiento y abre a juicio fiscal agotado este procedimiento, se corre traslado del expediente con disponibilidad en Secretaría a los presuntos responsables o a su apoderados y a la Compañía Aseguradora, por un término de diez (10) días, para que soliciten y/o aporten las pruebas que pretendan hacer valer en el proceso. Este auto se notifica para garantizar el derecho de defensa.

Si el presunto responsable no se hiciere presente en el proceso por si o por medio de su representante judicial, se le designa apoderado de oficio para que lo represente en la etapa del juicio fiscal, artículo 80 Ley 42 de 1993.

- Vencido el término de traslado, el funcionario abre el proceso a pruebas mediante auto, donde decreta las que considere conducentes, pertinentes y útiles y niega aquellas que no lo sean, igualmente decreta de oficio las que estime necesarias. Este auto debe determinar el tiempo para la práctica de pruebas que no excederá de treinta (30) días, prorrogables por otros treinta (30).

Este término no se comienza a contar desde la ejecutoria del auto que decreta las pruebas. El que niegue la práctica de pruebas se notifica, firmado por el funcionario comisionado, y por el jefe inmediato y una vez notificado es susceptible de los recursos de Ley, artículo 209 del Código Contencioso Administrativo.

También en la vinculación de personas no cobijadas por el auto de cierre de investigación y orden de apertura a juicio, se siguen los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo para el efecto y el artículo 29 de la carta y de otras disposiciones legales que contemplan el derecho al debido proceso, el cual se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto proceso y a protegerlo de la eventual conducta abusiva, que pueda sumir al autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión.

En esta etapa del juicio, también se corre traslado para alegar por el término de diez (10) días hábiles a los presuntos responsables, su apoderado o a las Compañías Aseguradores, conforme lo indica el artículo 210 del C.C.A.

Cuando del análisis crítico jurídico de las pruebas obrantes en el proceso se determina que hay lugar a establecer o no responsabilidad fiscal, se consigna en el respectivo fallo, el cual contiene una notificación jurídico legal y un análisis probatorio completo, y una vez vencido el término de traslado para alegar de conclusión, el abogado designado para la etapa del juicio, elabora el respectivo fallo en un término de cuarenta (40) días; este puede ser con o sin responsabilidad que se debe notificar en la forma y términos que establece los artículos 44 y siguientes del C.C.A.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene en el proceso y solicita que en relación con la expresión “y contra él sólo procede el recurso de reposición” contenido en el artículo acusado se esté a

lo resuelto en la Sentencia C-054 de 1997 por medio de la cual se declaró su exequibilidad y que la Corte se declare inhibida para decidir acerca de la parte restante del artículo “Por no existir conexidad temática entre el cargo formulado y el texto que se impugna”. Subsidiariamente solicita que declare la exequibilidad del artículo, a salvo la expresión ya revisada.

Como fundamento de sus pretensiones sostiene que el cargo formulado por el demandante conduce a considerar la existencia de una eventual omisión legislativa consistente en que en las normas que tratan el tema del juicio fiscal así como la Ley 42 en general, no incorporan disposición alguna en la cual se establezca un término conclusivo para dicha. Con apoyo en la jurisprudencia de esta corporación particularmente la Sentencia C-543 de 1996 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, señala que si en gracia de discusión se aceptare el planteamiento del demandante “ podríamos afirmar la existencia de una omisión legislativa relativa pero que en nada afecta la norma subjudice. Al respecto puntualiza que declarar la inexecutable de la norma porque en ella no se incluyó una determinada disposición o no se hizo relación a un tema desdice del nexo causal que debe existir en el proceso constitucional el cual se plantea entre la disposición acusada y los textos constitucionales .

Plantea igualmente que a diferencia de lo que el accionante informa, tanto el Código de Procedimiento Penal como el Código Contencioso Administrativo, señalan términos para diversas clases de actuaciones. De otra parte, señala que lo que evidentemente ocurre en el caso presente es que el patrimonio público se privatiza y el funcionario o el particular que administra fondos públicos termina enriqueciéndose en detrimento de la sociedad entera y que sin duda la adopción de un estado social de derecho conduce a una relación íntima entre el control y una responsabilidad funcional fuerte de la cual es depositaria la ley 42 de 1993.

En torno de la caducidad de la acción penal argumenta que “ha sido el parapeño alegado para evitar las respectivas investigaciones”. Expresa que al respecto se olvida que sobre lo que ilícitamente se adquiere no puede alegarse protección de derecho alguno y por lo tanto las actuaciones de las entidades estatales competentes han de mantenerse incólumes. En apoyo de su aseveración recuerda el artículo 34 de la Constitución y la interpretación que sobre el mismo ha realizado esta Corporación en el sentido de que no puede haber legitimidad alguna en dicho detrimento y por lo tanto nunca se purga un actuar contrario a derecho en ese ámbito (Sentencia C.374 del 13 de Agosto de 1997 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En el escrito de impugnación se enuncian las características del proceso fiscal tal como él se regula en la ley 42 de 1993 en cuanto a la oficiosidad en la actuación que investiga la responsabilidad fiscal las etapas que conforman el proceso, la investigación y el juicio fiscal. Respecto de este último destaca la descripción que hace la disposición acusada y destaca que en ella expresamente se dispone que el auto de apertura de juicio fiscal será notificado personalmente a los presuntos responsables y a los aseguradores en la forma que establece el C.C.A.

Así mismo puntualiza que el juicio fiscal conforme al artículo 81 del C.C.A. finaliza con providencia motivada, en la que se determina si hubo o no responsabilidad fiscal, decisión que será notificada a los interesados y contra la cual se podrán interponer los recursos que en esa norma se señalan.

Teniendo en cuenta las disposiciones de “extensión” incorporadas a la ley 42 (artículos 72 y 89) concluye el impugnante que no fue pretensión del legislador sustraer el procedimiento de responsabilidad fiscal de los principios generales que regulan un debido proceso. Antes bien, su propósito fue introducirlo en dicho esquema general y garantista concorde con la tendencia ecuménica.

Por último, llama la atención acerca de que el artículo 268 de la Constitución Política al determinar que es atribución del Contralor General de la República establecer la responsabilidad que se deriva de la gestión fiscal, exige una capacidad investigativa oficiosa no negociable ni transable como quiera que lo que se debe dilucidar es la debida o indebida utilización de los recursos del erario.

Finalmente advierte el interviniente que el propósito del juicio fiscal es resarcir la pérdida patrimonial que ha sufrido el Estado y es consecuencia de la investigación disciplinaria que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte se sujeta a los principios del debido proceso. Concluye señalando que de seguir el propósito del demandante, se llegaría al absurdo de que dentro del proceso de responsabilidad fiscal no hubiese la etapa de juicio lo cual contraría la restante normatividad que alude al mismo en la misma ley privando además la notificación del auto de apertura y del fundamento de dicha etapa.

3. Intervención Contraloría Distrital de Santafé de Bogotá

La Contraloría de Santafé de Bogotá ha intervenido en el presente proceso para abogar por la exequibilidad de la disposición acusada, por cuanto considera que ella se ajusta a las disposiciones constitucionales vigentes y que de accederse a la pretensión del demandante quedaría cercenado el proceso de responsabilidad fiscal en una de sus etapas, tal vez la más importante en perjuicio de los intereses de la comunidad que son consustanciales a esta clase de actuaciones, favoreciendo el incremento de los niveles de corrupción en el país que siempre afectan el erario.

La interviniente recuerda las orientaciones seguidas por las normas constitucionales antes de la expedición de la Carta de 1991, circunscritas a la verificación en términos numéricos de la forma como se había ejecutado el presupuesto y desde el punto de vista legal la verificación del cumplimiento formal de las disposiciones vigentes. Señala que a partir de la Constitución de 1991 el control fiscal hace parte de los distintos tipos de control previstos en la Constitución para garantizar el correcto ejercicio de las funciones públicas y por ende el cumplimiento de los fines del Estado. En ese orden de ideas debe reconocerse que la función pública de control fiscal tiene como principal objetivo la protección del patrimonio público, “su razón de ser residen en garantizar su correcta y legal utilización independientemente de la calidad o naturaleza jurídica de quien realiza la gestión éste recae tanto sobre los servidores públicos como los particulares que acometan gestión fiscal, toda vez que la competencia fiscal se articula y legitima en torno de manejo de fondos o bienes públicos.”

Así mismo destaca la interviniente que en la regulación de la ley 42 de 1993 el control fiscal ejercido por las Contralorías tiene dos finalidades claramente determinadas, de una parte garantizar el cumplimiento de las normas que rigen la utilización de los recursos públicos, y de otra, salvaguardar los intereses patrimoniales del Estado, obteniendo la reparación del daño económico causado por la acción u omisión de los responsables del erario.

Sobre el particular pone de presente la distinción de la actividad de las Contralorías encaminada a la imposición de sanciones en aquellos eventos previstos por la ley aun cuando con la conducta asumida no se haya ocasionado detrimento económico al erario(proceso sancionatorio fiscal) que conduce a la imposición de la sanción disciplinaria fiscal que puede consistir en amonestación o multa, de la actuación de las Contralorías dirigida a la recuperación del valor en que se ha visto afectado el patrimonio público por la acción o la omisión de los responsables del mismo. En este último evento, las Contralorías adelantan lo que se conoce

como el proceso de responsabilidad fiscal cuyo trámite se encuentra expresamente regulado por la ley y cuyo objeto es la definición de la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido observada por afectar el erario.

Para la interviniente, el hecho de no haberse estipulado en la norma acusada un término para proferir fallo no significa en modo alguno que se atente contra derechos constitucionales a cuyo imperio deben someterse los administrados, “sino que debe entenderse que el legislador deliberadamente no lo estipuló en forma expresa considerando el objeto jurídico tutelado y la diversidad de situaciones presentadas, dejando al juzgador lógicamente marcado dentro de los parámetros impuestos por la garantía del debido proceso. La inexistencia de un término para concluir el juicio no imposibilita su culminación pues tanto el fallador como el implicado tienen a su cargo el impuso procesal sin que sea posible que se presenten dilaciones injustificadas.”

Finalmente, en torno de la caducidad señala la interviniente cuál es el sentido de la misma, la competencia del legislador para establecer los respectivos términos en aras de garantizar la seguridad jurídica a los asociados que no pueden permanecer de manera indefinida en la expectativa de la concreción de un derecho o de una situación jurídica respecto de los demás asociados o de la administración. No obstante, reitera que la definición de dicho término compete en forma exclusiva al Congreso y en atención a la naturaleza especial del proceso que pretenda regular por tratarse de normas de orden público.

A juicio de la interviniente el establecimiento de un término de caducidad corto para la acción fiscal, significa coadyuvar para que queden impunes las acciones de los administradores de la cosa pública cuando con su actuar doloso o culposo ocasionan irregularidades que conllevan detrimento al erario público, pues en muchos casos como estos, las personas implicadas han tenido acceso a los archivos y demás documentos de la entidad, logrando ocultar las huellas de sus atentados al patrimonio, situación que demanda la realización de investigaciones especializadas que no pueden llevarse a feliz término en poco tiempo.

En sus apreciaciones la interviniente Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá se basa en la Sentencia C-046 de 1994 de esta Corporación.

4. El concepto del Señor Procurador General de la Nación

El Señor Procurador General Encargado en concepto 2014 de Enero 13 del presente año, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad por omisión del artículo 79 de la ley 42 de 1993 y que consecuentemente se exhorte al Congreso de la República para que en un plazo razonable fije el término procesal de la etapa del juicio fiscal dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

En ese orden de ideas el informe del Señor Procurador destaca que la ley 42 de 1993 no señaló expresamente términos para la etapa de indagación preliminar, lo que ha llevado a la Contraloría General de la República a dar aplicación a los términos señalados en el Código de Procedimiento Penal para la investigación previa.

En cuanto a la etapa de investigación disciplinaria señalada que el artículo 77 de la ley 42 determina un término prorrogable por otro tanto de treinta días a cuyo vencimiento la Contraloría debe ordenar el archivo definitivo del expediente o proferir auto de apertura del juicio fiscal.

Dice el Procurador que la circunstancia de que el artículo 79 de la ley 42 no haya fijado término para adelantar el juicio fiscal, somete al procesado a dos circunstancias: a) que se le dé aplicación al criterio de la Contraloría General en el sentido de aplicar el término que para el juicio en materia penal señalan los artículos 446 y 456 del C.P.P. o los términos del C.C.A., o b) que el ciudadano sea sometido a un proceso de responsabilidad fiscal indefinido en el sentido que el funcionario investigador tiene competencia para adelantar el juicio fiscal pero no tiene término legal preestablecido.

A juicio del Señor Procurador esas dos circunstancias transgreden el artículo 29 de la Carta en tanto que es la ley, de conformidad con el artículo 150-2 constitucional, la que debe señalar las diferentes etapas del proceso de responsabilidad fiscal, así como los términos procesales que se erigen en garantías de estado social de derecho y del debido proceso, en tanto que el investigado cuenta con reglas preestablecidas cuya legitimidad deriva del legislador como expresión de la voluntad general.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República y las territoriales como órganos competentes para conocer de los procesos de responsabilidad fiscal deben cumplir con sus funciones dentro de los estrictos términos que les señala la ley con la seguridad de que esta regula las diferentes funciones estatales en garantía del interés general.

Expresa el Señor Procurador que, dejar en manos de quien tiene la competencia para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal, la posibilidad de aplicar en materia de garantías y términos procesales, las normas del C.C.A., o del C.P.P., viola el principio de igualdad que señala el artículo 209 constitucional y el derecho a la igualdad del artículo 13 de la Constitución, por cuanto dependiendo del criterio del funcionario, se le pueden aplicar a unos investigados las normas del C.C.A. y a otros las normas del C.P.P., o en el pero de los casos someterlo a un dilatado e indefinido juicio fiscal ante la ausencia de términos para ello.

En este último caso, la aplicación de los términos de la etapa del juicio fiscal queda a merced de la voluntad del funcionario investigador “ pues la realidad jurídica nos muestra que éste puede incluso no someterse a término alguno bajo la consideración de que si el legislador no lo señaló el funcionario tampoco podría hacerlo”.

En torno de las facultades atribuidas al Contralor General de la República por el artículo 268, numeral 1, de la Constitución, en virtud de las cuales ese funcionario puede prescribir los métodos y la forma cómo deben rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados, expresa el Señor Procurador, que esas facultades no incluyen la de señalar términos procesales dentro de las etapas del proceso de responsabilidad fiscal, por cuanto “la reglamentación legal del proceso de responsabilidad fiscal, las formas propias del juicio, términos procesales y demás garantías que comprende el derecho al debido proceso, es un asunto de reserva legal del Congreso de la República. Sobre el particular recuerda que el numeral 9o. del artículo 268 constitucional, le atribuye al Contralor General de la República iniciativa legislativa para presentar al Congreso de la República proyectos de ley relativos al régimen de control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General. Así las cosas, afirma el concepto del Procurador “ es el legislador el órgano competente para cada una de las etapas del proceso de responsabilidad fiscal.”

Finalmente, la circunstancia del artículo 79 de la ley 42 de 1993 define el objeto de la etapa de juicio fiscal sin que señale el término al que deba someterse y sin que remita de manera expresa a otra norma en particular, lleva al Procurador a considerar que el legislador omitió fijarle término a la etapa de juicio fiscal, lo que ostensiblemente viola el artículo 29 de la Carta, ya que expone al investigado a un juicio fiscal indefinido y dilatado en el tiempo, en tanto que al no tener un término preestablecido no sabe hasta cuándo permanecerá subjudice.

Con apoyo en lo expresado por esta Corporación en la Sentencia C-412 de 1993 la cual declaró inexecutable el artículo 324 del Decreto Especial 2.700 de 1971 que no señalaba término alguno para la investigación previa en materia penal y cuyas consideraciones estima plenamente válidas en relación con la norma acusada, señala que ésta “al definir la etapa del juicio omitiendo la fijación de los términos de esta etapa la cercena al investigado el derecho al debido proceso, sin dilaciones injustificadas y conforme a las formas propias del juicio que señale la ley”.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por virtud de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente la demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se formula contra el artículo 79 de la Ley 42 de 1993.

Al respecto ha de señalarse que en el auto de 28 de octubre de 1999 el Magistrado Sustanciador, teniendo en cuenta que mediante sentencia número C-054 de 6 de febrero de 1997, la Corte, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell había declarado exequibles las expresiones “y contra él sólo procede el recurso de reposición”, contenidas en el artículo 79 de la ley 42 de 1993 resolvió rechazar la demanda sobre estas últimas sin que contra esa providencia se hubiere ejercitado el recurso previsto en la ley, en consecuencia la presente decisión solo abarcará el contenido restante de la disposición acusada.

2. La materia objeto de examen

En el presente caso se pide a la Corte que declare la inconstitucionalidad del artículo 79 de la ley 42 de 1993, por cuanto esta norma, al regular lo relativo al juicio fiscal omitió determinar el plazo para adelantar el trámite pertinente que concluya en decisión motivada en la cual se declara o no la responsabilidad fiscal de las personas cuya gestión fiscal haya sido observada.

En la demanda se invocan como disposiciones constitucionales violadas aquellas que consagran los principios de igualdad (Artículo 13), debido proceso sin dilaciones injustificadas (Artículo 29), y aquellos específicos de la función administrativa como son los principios de igualdad,

moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Artículo 209).

En su concepto el Señor Procurador solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada por cuanto a su juicio el legislador incurrió en una omisión que amerita tal declaratoria.

Los intervinientes en defensa de la constitucionalidad de la disposición legal objeto de acusación aluden a la necesidad de que se realice el examen de la disposición acusada dentro del contexto significado por el conjunto de la ley 42 de 1993 y en especial por aquellas disposiciones que se ocupan del proceso de responsabilidad fiscal, artículos 72 a 88 de la ley, y con las disposiciones de los Códigos de Procedimiento Penal y De lo Contencioso Administrativo conforme a la expresa remisión ordenada por el artículo 89 de la propia ley 42 de 1993.

En armonía con lo anterior la Corte deberá determinar, en primer lugar, cuáles son las características del juicio de responsabilidad fiscal, enmarcado dentro del proceso de responsabilidad fiscal tal como se regula en la ley 42 de 1.993 ; en segundo lugar, habrá de establecer si la no expresión de un término de duración del juicio fiscal en la disposición acusada implica la incursión, por parte del legislador en una omisión que configure motivo directo de inconstitucionalidad y por último establecerá las conclusiones pertinentes con miras a resolver sobre la demanda instaurada.

1. Del proceso de responsabilidad fiscal y del juicio fiscal

1.1. La responsabilidad fiscal se determina por las autoridades de control fiscal.

Esta Corporación en varias oportunidades ha estudiado lo relativo a las características que dentro del ordenamiento jurídico colombiano, comprendidas las disposiciones tanto constitucionales como legales, presenta el proceso de responsabilidad fiscal y de manera especial el juicio fiscal como parte de aquel¹.

En ese orden de ideas se ha precisado que las autoridades de control fiscal como función complementaria del control y de la vigilancia de la gestión fiscal que ejercen tienen igualmente, a su cargo, “la de establecer

¹ Sentencia C-046 de 1.994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz ; SU 620 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell ; C-054 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell ; C-540 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara y C- 189 de 1.998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma, la cual constituye una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público, e incluso a los contratistas y a los particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado (arts. 6, 29, 90, 121, 123 inciso 2, 124, 267, 268-5 y 272 C.P., 83 y 86 de la ley 42 de 1993)”².

1.2. Las características de la responsabilidad fiscal.

Dicha especie de responsabilidad, ha dicho esta Corporación, es de carácter subjetivo, porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa, tiene naturaleza administrativa, en la medida en que se refiere a conductas de servidores públicos y de quienes manejan recursos del Estado; así mismo esta responsabilidad es patrimonial porque como consecuencia de su declaración el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión irregular mediante el pago de una indemnización pecuniaria compensatoria³.

1.3. El proceso de responsabilidad fiscal comprende las etapas de investigación y de juicio

El proceso encaminado a deducir la responsabilidad fiscal se desenvuelve a través de las etapas de investigación y juicio fiscal . Al respecto la Corte ha precisado que la indagación preliminar a que alude el artículo 76 de la ley 42 de 1993 no constituye propiamente etapa del juicio fiscal :

- "La investigación es la etapa de instrucción dentro de los procesos que adelantan los organismos de control fiscal, en la cual se allegan y practican las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones adoptadas en el proceso de responsabilidad". Durante la etapa de investigación se pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un faltante de recursos del Estado, las cuales podrán impedir aquéllas u obtener el desembargo de sus bienes ofreciendo caución (art. 75).

³ Sentencia SU-620 de 1996

Es de anotar, que la etapa de investigación sólo tiene cabida cuando los funcionarios de los organismos de control fiscal que realicen funciones de investigación fiscal, quienes se encuentran investidos de las atribuciones previstas en el Código de Procedimiento Penal y las especiales que señala el artículo 76, han adelantado oficiosamente "las indagaciones preliminares que se requieran por hechos relacionados contra intereses patrimoniales contra el Estado", y determinado, mediante el acopio de las informaciones y pruebas correspondientes, la ocurrencia del hecho y su posible incidencia en la gestión y en la responsabilidad fiscal, la identificación de los autores o partícipes y de sus bienes. Es decir, que cuando el resultado de las diligencias preliminares amerite la apertura de investigación, se procederá a ello mediante la expedición de un auto del investigador, en el que se "ordenarán las diligencias que se consideren pertinentes, las cuales se surtirán en un término no mayor de 30 días, prorrogables hasta por otro tanto".

Es deber del investigador ordenar y practicar las pruebas que le sean solicitadas, y las que considere procedentes decretar y practicar en relación con los hechos investigados, como se deduce de los artículos 72 y 75, según los cuales, en las actuaciones relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso, y que durante la etapa de investigación, "se allegan y practican las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones adoptadas en el proceso de responsabilidad fiscal".

En consonancia con la anterior orientación la Corte igualmente ha precisado que la etapa de juicio fiscal propiamente tal surge cuando vencido el término de la investigación o su prorroga "del acervo probatorio se establezca que existe mérito para deducir responsabilidad fiscal a quienes han resultado imputados".

Esta etapa tiene por objeto "definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación". La providencia que ordene la apertura del juicio (pág. 8) fiscal se debe notificar a los presuntos responsables en forma personal o por edicto, según las normas del C.C.A. Contra dicha providencia procede únicamente el recurso de reposición. Si los presuntos implicados no se hicieren presentes en el proceso personalmente o por intermedio de apoderado el funcionario competente le nombrará apoderado de oficio con quien se surtirá el trámite (art. 79).

“Al proceso de responsabilidad fiscal se le pone fin mediante un acto administrativo motivado, en el cual se declara si existe o no responsabilidad fiscal, y que debe ser notificado en la forma y término que establece el Código Contencioso Administrativo y contra el cual proceden los recursos y acciones de ley (art. 81).

“La providencia que declara la responsabilidad fiscal, una vez se encuentra en firme, presta mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes. Además, dicha providencia se da a conocer en un boletín que publica la Contraloría General de la República y sólo procede la exclusión de una persona del boletín de responsables fiscales por: revocación, anulación o pérdida de la fuerza ejecutoria del acto, prescripción de la acción de cobro y terminación del proceso de cobro coactivo (arts 82, 83 y 84)”⁴.

1.4. El proceso de responsabilidad fiscal tiene unas características específicas atendidas su naturaleza y objetivos.

También esta Corporación ha tenido oportunidad de determinar las características del proceso de responsabilidad fiscal, comprensivo tanto de la investigación fiscal como del juicio fiscal, propiamente dicho. Al respecto, en la sentencia SU 620, en doctrina reiterada en las sentencias C-054 de 1.997, C-540 de 1997 y C-189 de 1998, se expresa :

“El proceso de responsabilidad fiscal, atendiendo su naturaleza jurídica y los objetivos que persigue, presenta las siguientes características:

a) Es un proceso de naturaleza administrativa, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos. Su conocimiento y trámite corresponde a autoridades administrativas, como son: la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales.

b) La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar

⁴ Sentencia SU 620 de 1996

incursos en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.

Esa responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Adicionalmente, la declaración de la referida responsabilidad tiene indudablemente incidencia en los derechos fundamentales de las personas que con ella resultan afectadas (intimidad, honra, buen nombre, trabajo, ejercicio de determinados derechos políticos etc.).

c) Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (parágrafo art. 81, ley 42 de 1993). En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con (pág. 10) las disciplinarias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-046/94⁵.

d) En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores

⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

En armonía con las anteriores transcripciones, la Corte, en esta ocasión debe destacar que entendido el juicio fiscal como parte del proceso de responsabilidad fiscal tiene unas claras connotaciones, en cuanto a su finalidad, objeto, potestades de los funcionarios de control fiscal, etapas que deben surtir y efectos.

Con el juicio fiscal se busca deducir la responsabilidad fiscal de los encargados de la gestión de los bienes y recursos del estado para resarcir al Estado el deterioro patrimonial que dicha gestión haya ocasionado. Por ende, la responsabilidad que se declara a través de ese proceso, según se expresó, es esencialmente administrativa y de carácter patrimonial. No tiene carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo; la declaración de responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria.

El juicio fiscal, como proceso, esto es, conjunto de actos y actuaciones encaminados a dilucidar conductas de funcionarios y deducir efectos directos y obligatorios, se debe sujetar en su trámite a la observancia plena de las garantías sustanciales y procesales debidamente “compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas”. Y como lo puso de presente esta misma Corporación en la sentencia C-189 de 1.998, las decisiones que ponen fin al juicio fiscal, no ostentan el carácter de cosa juzgada sino tan solo de cosa decidida sujetas a la revisión por una autoridad judicial, el juez contencioso administrativo.

De otra parte, es claro que la regulación del juicio fiscal, en la normatividad de la ley 42 de 1993 no se circunscribe al artículo 79, objeto

de acusación dentro del presente proceso, el cual se limita a señalar el objeto del juicio fiscal - definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido observada-, la exigencia de notificación del auto que ordena la apertura del mismo, y a prever que contra dicho auto de apertura solo procede el recurso de reposición.

En efecto, de conformidad con los artículos 80 a 88 de la misma ley 42 de 1.993⁶ que no fueron objeto de acusación, resulta claro, entre otros aspectos, que si la notificación del auto que da apertura al juicio no puede realizarse personalmente, la contraloría una vez cumplido el término de notificación del edicto debe designar un apoderado de oficio para que represente al presunto responsable en el juicio (Art. 80) ; que terminado el proceso se declarará por providencia motivada el fallo respectivo, el cual se dictara con o sin responsabilidad y ha de ser notificado a los interesados “en la forma y términos que establece el Código Contenciosos Administrativo y contra el proceden los recursos y acciones de ley” (Art. 81); el fallo con responsabilidad, una vez ejecutoriado presta mérito ejecutivo contra los responsables y sus garantes conforme a la regulación sobre jurisdicción coactiva establecida en el misma ley 42 de 1993 (Art. 82). Así mismo, esta ley dispone acerca de la extensión de los efectos de las decisiones con responsabilidad fiscal (Artículo83) ; de la publicación de boletines que contengan relación de las personas a quienes se haya deducido responsabilidad fiscal (Art. 84); del deber que gravita sobre los representantes legales y nominadores de las entidades públicas de abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables “so pena de incurrir en causal de mala conducta” (Artículo 85).

2. Las omisiones legislativas como fundamento de la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma legal y su aplicación al caso sub judice

El demandante plantea, según lo ya expresado, como fundamento central de su petición de inconstitucionalidad, que luego es reiterado en la vista fiscal en forma más explícita, el que se hace consistir en la no delimitación del término de duración del proceso fiscal y del juicio fiscal, específicamente. Es decir se hace descansar la objeción contra la constitucionalidad de la norma acusada en la presunta omisión legislativa al no precisar el legislador en ella el termino máximo que debe durar el

“juicio” que concluye con la fijación de la responsabilidad del encargado de la gestión fiscal y con la determinación de la condena resarcitoria, en favor del Estado.

Con el fin de establecer la procedencia y configuración de la omisión legislativa y su trascendencia respecto del artículo 79 de la ley 42 de 1.993 deben recordarse los elementos configurativos de la omisión legislativa llamada a generar declaratoria de inconstitucionalidad por omisión.

2.1. La configuración de la omisión legislativa como causal de inconstitucionalidad

Esta Corporación en ya múltiples ocasiones se ha ocupado del tema de la omisión legislativa y su incidencia en el juicio de constitucionalidad y ha puesto de presente cómo no toda omisión legislativa puede dar lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad : sólo las omisiones relativas (las que la doctrina llama omisiones legislativas) mas no las absolutas (o de legislador, según la doctrina) pueden llevar a la inconstitucionalidad declarable por el juez constitucional⁷.

Así mismo, en el específico ámbito de las omisiones relativas es necesario tener presente el margen de normatividad que el constituyente haya dejado al legislador respecto de una determinada materia; sobre el particular será necesario entonces, en cada caso establecer ese ámbito propio precisando si el constituyente al consagrar la facultad legislativa, previó una reserva de la misma, con amplia posibilidad de apreciación, o si determinó objetivos y medios o señaló deberes concretos.

Al final del análisis, en armonía con las orientaciones doctrinarias prevalecientes, habrá que tener en cuenta la interpretación y adecuación de los mandatos y voluntad del constituyente efectuada por el legislador en función de traducir la realización del ideal democrático en ellos envuelto.

2.2. Las omisiones legislativas y su proyección en el control constitucional

La jurisprudencia de la Corte Constitucional de tiempo atrás ha precisado que la omisión en que puede incurrir el legislador reviste varias modalidades :

⁷ Entre otras, sentencias C-543/96 y C-675/99. M.P. Doctor Carlos Gaviria Díaz ; C-405/97 y C-369/99 M.P. Doctor Fabio Morón Díaz ; C-067/99 y C-215/99.M.P. Doctora Martha Victoria SÁCHICA de Mendez .

“En relación con el fenómeno de la inconstitucionalidad por omisión, esta Corporación ha afirmado que tiene lugar cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el constituyente. Esta omisión puede ocurrir de varias maneras: a) cuando se abstiene de expedir una norma encaminada a ejecutar un deber concreto establecido por el constituyente; b) Cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; c) Cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa y tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y d) Cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial, exigido por la Constitución.

En la primera hipótesis, corresponde a una omisión legislativa **absoluta**, pues no existe precepto alguno; en los demás casos, a una omisión legislativa **relativa**, porque si bien el legislador ha expedido la ley que desarrolla un deber constitucional, en ella solamente ha regulado algunas situaciones dejando por fuera otros supuestos similares, con clara violación del principio de igualdad”⁸.

2.3. La pretendida omisión legislativa en la regulación legal del juicio fiscal

Al descender al análisis del caso concreto se encuentra que evidentemente en el texto del artículo 79 de la ley 42 de 1993 no se expresa precisión sobre el plazo de duración del juicio fiscal. Pero, entonces, ¿esa sola circunstancia es determinante de una omisión legislativa relevante en términos de generar la inconstitucionalidad de la norma?

Al respecto como se ha expresado el artículo 79 de la ley 42 de 1999 describe el objeto del juicio fiscal como etapa del proceso encaminado a establecer la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación. Así mismo preve que el auto que ordena la apertura del juicio fiscal ha de notificarse en la forma y términos del Código Contencioso Administrativo, y dispone que contra dicho acto sólo procede el recurso de reposición

La norma acusada, entonces, no favorece ni perjudica a sectores específicos de la población, ni regula parcialmente situaciones omitiendo extremos de las mismas en términos que pudiera generar tratamientos desiguales respecto de sus destinatarios; tampoco puede afirmarse de ella que desatiende deberes explícitamente señalados por el legislador. Así las

⁸ Sentencia C-067/99 M. P. Martha Victoria SÁCHICA Mendez

cosas el cargo propuesto por el demandante se debe despacharse desfavorablemente.

Si bien las consideraciones anteriores bastarían para despachar desfavorablemente el cargo propuesto por el demandante, la Corte, teniendo en cuenta que la disposición acusada no es la única que dentro de la ley 42 de 1993 regula lo relativo al juicio fiscal y en atención al especial régimen normativo de la responsabilidad fiscal y de los procedimientos ordenados para su esclarecimiento estima conveniente avanzar en un análisis comprensivo de la finalidad de la regulación legal contenida no solo en la norma acusada sino en las demás que integran la ley 42 de 1993 y en especial en el capítulo sobre responsabilidad fiscal -proceso fiscal-, en función del mandato constitucional democrático y de los cometidos que a la gestión fiscal y al control sobre la misma - en cabeza del Contralor General de la República y de los demás contralores que conforme a la ley se establezcan en las entidades territoriales- ha encomendado el Constituyente.

Si de esa confrontación aparece que la omisión legislativa puesta de presente por el demandante y el señor Procurador en su vista fiscal, tiene la relevancia de enervar el mandato democrático constitucional porque impida el cumplimiento del control, en términos de igualdad, eficiencia, eficacia, publicidad, y con plena observancia de garantías sustanciales y procesales para la persona a la cual se imputa la responsabilidad fiscal, la Corte habrá de concluir en la inconstitucionalidad de la norma acusada. En caso contrario, no.

2.4. La necesaria integración normativa de la disposición acusada con los demás textos que en la ley 42 de 1.993 y con el Código Contencioso Administrativo.

Frente a la norma acusada, y en armonía con las consideraciones ya expresadas, encuentra la Corte que ella regula una parte de un procedimiento específico, cumplido por la doctrinariamente llamada administración de control, encomendada, entre nosotros a un órgano autónomo e independiente pero que cumple función especializada - no legislativa ni jurisdiccional -, en los términos de la tradicional distinción de funciones dentro del Estado-⁹.

Como procedimiento específico el juicio fiscal tiene una regulación propia en la ley 42 de 1993, y en lo no previsto en ella, en las disposiciones del

⁹ Sentencia C-189/98. M.P. Doctor Alejandro Martínez Caballero

Código Contencioso Administrativo en plena correspondencia con aquella contenida en el artículo 89 de la ley 42 de 1993 que ordena que en lo no previsto en ella respecto del proceso de responsabilidad fiscal se aplicarán las normas del Código de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, no puede afirmarse la existencia de un vacío normativo en el artículo 79 de la ley 42 de 1993 y menos de un vacío que configure una omisión legislativa que a su vez determine inconstitucionalidad de la norma respecto de la cual pueda predicarse tal ocurrencia. Efectivamente, de la disposición acusada y de las demás que resultan de la integración normativa ordenada por la ley 42 de 1.993 (artículo 89) se tiene que la duración del juicio fiscal, en cuanto etapa del proceso encaminado a deducir la responsabilidad fiscal aparece determinable mediante el cumplimiento de las actuaciones que con intervención del órgano de control, de la persona cuya conducta fiscal es objeto de análisis y de los terceros que han de intervenir, conforme lo preceptuado por la primera parte del Código Contencioso Administrativo y que necesariamente habrán de culminar en decisión motivada (Artículo de la ley 42 de 1.993) , sujeta al control judicial ulterior.

Entonces, es evidente que la norma acusada no puede tomarse de manera aislada pues forma parte de un ordenamiento sistemático que en otras disposiciones da respuesta a la supuesta falta de señalamiento de un término dentro del cual debe adelantarse y concluirse el llamado juicio fiscal. Para la Corte es claro que con esa conducta legislativa, perfectamente armónica con la libertad de conformación que asiste al legislador, se realiza en plenitud el mandato constitucional democrático de hacer efectivo el control público respecto de la gestión fiscal, sin que se afecte el principio de igualdad pues el no señalamiento de un plazo explícito, en términos de años, meses o días, como sucede en otro tipo de procesos (según la invocación del demandante y de la vista fiscal) no significa duración indefinida del correspondiente procedimiento administrativo.

En ese orden de ideas, repárese que la norma acusada, como lo puso de presente esta Corporación en la sentencia C-046 de 1.994 señala de manera explícita el objeto del juicio fiscal y el presupuesto que debe cumplirse para su adelantamiento. Como ya se expresó, con dicho juicio se busca definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación, en la etapa previa de investigación fiscal. Así mismo la norma acusada prevé que el procedimiento administrativo en que consiste el juicio fiscal comienza con una providencia (auto de

apertura del juicio fiscal) que debe ser notificada (al igual que sucede en todos los procedimientos administrativos) a los presuntos responsables y al asegurador. La notificación pertinente, por expresa previsión de la norma acusada debe efectuarse en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo.

Por lo demás, no puede omitirse la consideración de que siendo el juicio fiscal un procedimiento administrativo, y hallándose sujeto, además de las normas específicas contenidas en la ley 42 de 1993, a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, la persona interviniente en el procedimiento que se encamina precisamente a dilucidar su conducta en la gestión que haya tenido a su cargo, cuenta con la posibilidad de ejercicio de todos los recursos previstos en la ley y en caso de que respecto de éstos no recaiga la oportuna decisión, dentro de los términos al efecto señalados en el Código Contencioso Administrativo, puede invocar el silencio administrativo y acudir directamente ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo (Código Contencioso Administrativo, artículos 50 a 61).

Definida, como la tiene la Corte a través de las providencias que se han citado, la naturaleza del juicio de responsabilidad fiscal (y en general del proceso de responsabilidad fiscal) como actuación administrativa que en los términos de la ley 42 de 1.993 ha de regirse por las normas que en ella se contienen y por las que sean pertinentes del Código Contencioso Administrativo, es claro que no cabe la arbitrariedad que inquieta tanto al actor como al Señor Procurador pues la definición de las disposiciones aplicables no queda al juicio del funcionario del control fiscal. Tratándose del juicio fiscal los funcionarios de control fiscal han de aplicar al trámite respectivo las disposiciones de la ley 42 de 1993 y las que resulten pertinentes del C.C.A. dado el carácter de procedimiento administrativo que él reviste.

3. Conclusión. La improcedencia de los cargos de inconstitucionalidad contra la el artículo 79 de la ley 42 de 1993

Dentro del marco conceptual y normativo trazado, la Corporación debe concluir que la disposición acusada no viola las reglas constitucionales invocadas en la demanda, esto es los artículos 13, 29 y 209 de la Constitución Política.

En efecto, se repite que conforme al entendimiento dado por la Corte el análisis de la pretendida omisión legislativa no puede limitarse al artículo

acusado sino que debe abarcar las demás disposiciones de ley 42 de 1.993 relativas al juicio fiscal, de las cuales se ha dado cuenta y aquellas del Código Contencioso Administrativo que regulan el procedimiento administrativo de producción de los actos administrativos. De ese conjunto normativo, para la Corte es claro entonces, que en el juicio fiscal, como etapa del proceso de responsabilidad fiscal se han de observar las garantías sustanciales y procesales que conforme a la jurisprudencia de la Corte desde su sentencia SU -620 de 1996, ya transcrita en lo pertinente, han de integrar el debido proceso en esta clase de procedimientos sin perder de vista que dichas garantías han de compatibilizarse “con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Artículo 209 C.P.)”.

Al respecto se ha de reiterar que en la disposición acusada como en las demás que integran el Capítulo III de la ley 42 de 1993 se establecen, la autoridad competente para adelantar el procedimiento; una duración determinable, a través del oportuno cumplimiento de las actuaciones de las autoridades como de los intervinientes en el procedimiento ; derecho de defensa, que comporta la puesta en conocimiento de las providencias de impulsión y decisión del procedimiento, el ejercicio de los recursos, presentación y contradicción de pruebas, y naturalmente el juzgamiento de la conducta con arreglo a aquellos principios superiores de favorabilidad, presunción de inocencia, oposición de nulidades, debido proceso público sin dilaciones injustificadas derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho mecanismos que les permiten la cabal protección de los derechos y principios que el demandante considera desconocidos por la circunstancia de que en la específica norma acusada no se haya indicado un término exacto de duración del “juicio fiscal”. Así las cosas, mal pueden configurarse las violaciones a los derechos de igualdad y debido proceso ni a los principios propios de la función administrativa. Y en consecuencia la Corte debe declarar que la disposición demandada en el presente proceso, interpretada en armonía con las demás que en la ley 42 de 1.993 regulan el juicio fiscal se avienen al mandato democrático constitucional que proclama la existencia del control público fiscal cuyo cumplimiento ha de efectuarse, en términos de igualdad, eficiencia, eficacia, publicidad, y con plena observancia de garantías sustanciales y procesales para la persona a la cual se imputa la responsabilidad fiscal.

Las consideraciones antecedentes llevan a la Corte a concluir que la acusación formulada en la demanda, y por las razones en ella expuestas, secundada en la vista fiscal por el Señor Procurador encargado, no está llamada a prosperar y así lo declarará en la parte resolutive.

VI. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 79 de la ley 42 de 1993, por los cargos examinados, salvo las expresiones “y *contra él sólo procede el recurso de reposición*” respecto de las cuales se está a lo decidido en la sentencia C 054 de 1997.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA V. SACHICA MENDEZ
Secretaria General