

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL  
SALA CIVIL FAMILIA



Manizales, diciembre dieciséis (16) de dos mil quince (2015)

Formula la SOCIEDAD COORDINADORA DE BUSES URBANOS DE MANIZALES S.A. "SOCOBUSES S.A.", a través de apoderado judicial, acción de tutela contra la CONTRALORÍA DELEGADA PARA INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES Y JURISDICCIÓN COACTIVA y la DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES FISCALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y defensa.

A la Sala le asiste competencia para **AVOCAR** el conocimiento de la acción impetrada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º del vigente Decreto 1382 de julio 12 de 2000.

Por ende se ordena la **VINCULACIÓN** de la Contraloría General de la República, la Contraloría Municipal de Manizales, Autolegal S.A., Expreso Sideral S.A., Flota Metropolitana S.A., Serviturismo S.A.S., Unitrans Ltda, Empresa de Transportes Gran Caldas S.A., además de los señores José Alfonso Jaramillo Jaramillo y Maria Liliana López Palacio, quienes en su orden fungieron como gerente y asesora jurídica del TIM S.A.

Se ordena **INDAGAR** por intermedio de la Alcaldía Municipal y la Cámara de Comercio de Manizales, sobre la existencia y representación legal la Empresa de Transporte Integrado de Manizales TIM S.A., con el fin de determinar la procedencia de su vinculación.

En consecuencia se,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** ADMITIR la ACCIÓN DE TUTELA presentada por la SOCIEDAD COORDINADORA DE BUSES URBANOS DE MANIZALES S.A. "SOCOBUSES S.A." contra la CONTRALORÍA DELEGADA PARA INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES Y JURISDICCIÓN COACTIVA y la DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES FISCALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, a quienes se les concede el término de un (1) día, contado a partir de la notificación de este proveído, para que se pronuncien sobre cada uno los hechos que dieron origen a la acción tutelar y ejerzan el derecho de defensa.

572

Deberá además la mencionada contraloría delegada, dentro del término fijado, remitir copia del proceso de responsabilidad fiscal identificado con el radicado PRF-2014-00240\_10111606.

**SEGUNDO: VINCULAR** al presente trámite tutelar, la Contraloría General de la República, la Contraloría Municipal de Manizales, Autolegal S.A., Expreso Sideral S.A., Flota Metropolitana S.A., Serviturismo S.A.S., Unitrans Ltda, Empresa de Transportes Gran Caldas S.A., además de los señores José Alfonso Jaramillo Jaramillo y María Liliana López Palacio, quienes en su orden fungieron como gerente y asesora jurídica del TIM S.A, a quienes se les concede el término de un (1) día contado a partir de la notificación de este proveído, para que se pronuncien sobre cada uno los hechos que dieron origen a la acción tutelar y ejerzan el derecho de defensa.

Teniendo en cuenta se desconoce la ubicación de los señores José Alfonso Jaramillo Jaramillo y María Liliana López Palacio, quienes fueron gerente y asesora de la EMPRESA DE TRANSPORTE INTEGRADO DE MANIZALES -TIM S.A.-, se ordena que la notificación de los mismos se surta por intermedio de la Alcaldía Municipal de Manizales.

**TERCERO: INDAGAR** por intermedio de la Alcaldía Local y la Cámara de Comercio de Manizales, sobre la existencia y representación legal la Empresa de Transporte Integrado de Manizales TIM S.A., con el fin de determinar la procedencia de su vinculación.

**CUARTO:** Téngase como prueba los documentos aportados con la demanda de tutela.

**QUINTO:** En cuanto a la medida provisional solicitada en la demanda de tutela, como quiera que la misma no se allana a las exigencias del artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, no se accederá a la misma, máxime si se tiene en cuenta que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable o una situación que no de espera a la decisión de fondo que en este asunto ha de tomarse.

**SEXTO: RECONOCER** personería al abogado Carlos Alberto Arango Mejía, para actuar en estas diligencias en representación de la sociedad accionante, en los términos del poder conferido.

**SÉPTIMO: NOTIFICAR** el contenido de este auto tanto al accionante, como a los accionados.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SOFY SORAYA MOSQUERA MOTOA  
Magistrada

Manizales, Diciembre de 2015

Señor

**MAGISTRADO PONENTE – Reparto –**

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL o TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO o SALA DISCIPLINARIA CONSEJO  
SECCIONAL DE LA JUDICATURA**

La ciudad

**REF: ACCIÓN DE TUTELA**  
**TUTELANTE: SOCOBUSES S.A.**  
**TUTELADO: DIRECTOR DE INVESTIGACIONES FISCALES  
(SERGIO ANTONIO MEDINA MARTÍNEZ o quien haga  
sus veces) y CONTRALOR DELEGADO PARA  
INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES Y  
JURISDICCIÓN COACTIVA (SILVANO GÓMEZ  
STRAUCH o quien haga sus veces)**  
**ASUNTO: SOLICITUD DE AMPARO CONSTITUCIONAL**

**CARLOS ALBERTO ARANGO MEJÍA**, identificado con la cédula de ciudadanía No.10.216.103 de Manizales y portador de la Tarjeta Profesional No.11.624 del Consejo Superior de la Judicatura, mayor de edad y vecino de esta ciudad, actuando en nombre y representación de la **“SOCIEDAD COORDINADORA DE BUSES URBANOS DE MANIZALES S.A.- SOCOBUSES S.A.”** identificada con **NIT 890800701-7**, representada legalmente por **JUAN CARLOS ALZATE ARANGO**, mayor de edad, identificado con C.C. 10.262.211 de Manizales, en ejercicio de la Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la C.P., con observancia de las formas propias del Decreto 2591 de 1991, reglamentado por el Decreto 306 de 1992, solicito se le tutelen a la accionante los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO** y **DEFENSA**, buscando se ordene a los accionados declarar la prescripción de la responsabilidad fiscal dentro proceso con radicado PRF-2014-00240-10111606, se dejen sin efectos los fallos de primera y segunda instancia en los cuales se declaró responsable fiscalmente a mi defendida y otros, y se ordene al organismo accionado

fiscalmente a mi defendida y otros, y se ordene al organismo accionado disponga el archivo las diligencias. De manera subsidiaria se solicita que como mecanismo de protección transitorio se suspenda provisionalmente la ejecución de la condena del fallo de responsabilidad fiscal, mientras se decide la medida cautelar que tal sentido se solicite dentro del proceso ordinario que se presente contra el respectivo fallo o mientras se dicta sentencia debidamente ejecutoriada dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; Para tal fin presento al despacho los siguientes:

#### HECHOS:

1. Mediante Auto No. 006 del 16 de noviembre 2010, la Coordinación del Área de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Manizales, resolvió dar apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 10111606.
2. El 21 de Octubre de 2015 la Contraloría General de la República profirió en primera instancia fallo N° 015 con responsabilidad fiscal.
3. Frente al referido fallo, el suscrito presentó oportunamente recurso de reposición el día 09 de noviembre de 2015, el cual fue resuelto mediante auto N° 783 del 12 de noviembre de 2015.
4. A 16 de Noviembre de 2015, y superado el término de cinco (5) años establecido en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000, para la operancia de la prescripción de la responsabilidad fiscal, no se había proferido providencia ejecutoriada o (en firme) dentro del Proceso de responsabilidad fiscal: PRF-2014-00240\_10111606.
5. Ante la situación relatada en el numeral anterior, el día 18 de noviembre de 2015, se presentó por parte del suscrito, solicitud ante la Contraloría Delegada de investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República, para que se declarara la prescripción del proceso en mención.
6. Mediante fallo con responsabilidad fiscal N° 00652 del 01 de diciembre de 2015 proferido en segunda instancia, el ente de control despachó desfavorablemente los argumentos alusivos a la prescripción de la acción y confirmó en todas sus partes el fallo de

- primera instancia con responsabilidad fiscal para mi defendida y otros.
7. La providencia referida en el numeral anterior, fue proferida cuando se encontraba superado el término de prescripción de cinco años contados a partir del auto No. 006 del 16 de noviembre 2010, que ordenó la iniciación del Proceso de Responsabilidad Fiscal al que se viene haciendo referencia, según las disposiciones legales contenidas en los artículos 118 del Código General del Proceso y 62 del Código de Régimen Político y Municipal, así como la pacífica y reiterada jurisprudencia de las altas Cortes.
  8. Para el proceder en el numeral inmediatamente anterior, el organismo de control no siguió el procedimiento establecido en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, como tampoco aplicó el artículo 118 del Código General del Proceso, en concordancia con lo establecido en el 62 del Código de Régimen Político y Municipal.

### **DERECHOS VULNERADOS**

Frente a la situación fáctica planteada, a la accionante se le están amenazando y vulnerando sus derechos fundamentales de defensa y debido proceso garantizados por la Constitución Política, en conexidad con los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, pues se profirió fallo con responsabilidad fiscal en su contra, cuando la acción fiscal se encontraba prescrita, aduciendo además una suspensión de términos ilegal y con violación del procedimiento consagrado en el artículo 13 de la ley 610 de 2000.

La Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones se ha pronunciado respecto al contenido del derecho al debido proceso administrativo y la facultad que tiene el administrado de acudir a la acción de tutela.

Sobre el rango fundamental del derecho al debido proceso administrativo se pronunció La Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia de Unificación SU-339/11 del 04 de mayo de 2011 con ponencia del

Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, de la cual se transcriben los apartes pertinentes:

“(...)

**4. El derecho al debido proceso**, el derecho al acceso a cargos y funciones públicos y el derecho a la igualdad.

La Constitución Política de 1991 elevó el derecho al debido proceso administrativo a rango fundamental, motivo por el cual es susceptible de protección por vía de tutela. En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 constitucional “el debido proceso se aplicara a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

Distintas salas de revisión se han ocupado del alcance y contenido de este derecho, sobre todo cuando se trata de actuaciones de carácter sancionador<sup>1</sup> o de la revocatoria directa de actos propios por parte de la Administración<sup>2</sup>, pero también en lo que hace referencia al concurso de méritos para ocupar cargos públicos<sup>3</sup>. Este derecho ha sido definido como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”<sup>4</sup>.

La anterior definición es lo bastante amplia como para cobijar todo tipo de *actuaciones administrativas* que deban surtir las autoridades públicas, sin importar a la rama del poder público a la cual pertenecen. En esa medida comprende no sólo aquellos procedimientos de carácter sancionador, sino también, por ejemplo, los de naturaleza nominadora. Y debe entenderse que el único sujeto obligado no es sólo la Administración, sino todos los órganos estatales y, en general, los servidores públicos cuando cumplen funciones de carácter administrativo. Al respecto cabe recordar que el artículo 123 constitucional señala que “[l]os servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

La definición jurisprudencial resalta el carácter secuencial y reglado de la actuación de los poderes públicos para la consecución de los fines legal y constitucionalmente establecidos. Estas actuaciones deben ajustarse al principio de legalidad y atender otros principios constitucionalmente

<sup>1</sup> Ver Sentencia T-1263 de 2004.

<sup>2</sup> Ver la sentencia T-214 de 2004.

<sup>3</sup> Ver sentencia T-502 de 2010.

<sup>4</sup> Sentencia T-214 de 2004.

relevantes como la buena fe<sup>5</sup> y la confianza legítima de los administrados<sup>6</sup>.

(...)” (Subrayas propias)

Posteriormente en Reiteración de jurisprudencia, La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en Sentencia T-278/12 del 11 de abril de 2012, con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expuso el tema de la siguiente manera:

“(…)”

### **5. Procedencia de la acción de tutela para garantizar el derecho al debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia**

La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Carta Política como un mecanismo de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos establecidos en la Ley.

El artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En ese sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional en Sentencia T-1083 se 2004<sup>7</sup>:

*“El debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación. (...) Por lo cual, todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se parta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso”.*

La Corte se ha referido a este derecho, precisando que “lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de

<sup>5</sup> Ver sentencia T-502 de 2010.

<sup>6</sup> Ver sentencia T-048 de 2009.

<sup>7</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia".<sup>8</sup>

Una de las principales garantías del debido proceso es, precisamente, la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, "de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga".<sup>9</sup>

En cuanto atañe a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo<sup>10</sup>, la jurisprudencia ha resaltado que ésta, sin lugar a dudas, es de connotación fundamental, pues se pretende que cualquier actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales.

De igual forma, se ha establecido que dicha prerrogativa debe responder no solo a las garantías estrictamente procesales, sino también, a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son, entre otros, los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Sobre el punto, ha sostenido esta Corporación que:

"El debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos;

<sup>8</sup> Sentencia T-068 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>9</sup> Sentencia C-617 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>10</sup> Consultar, entre otras, las Sentencias T-103 del 16 de febrero de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-048 del 21 de enero de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



*y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica”<sup>11</sup>.*

Así las cosas, el derecho al debido proceso y las garantías que lo integran, tienen un ámbito de aplicación que se extiende a toda clase de actuaciones, juicios y procedimientos, que conlleven consecuencias para los administrados, de modo que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental.

Por último, no sobra agregar que, lógicamente, los trámites que efectúen las autoridades militares de reclutamiento deben observar el respeto por el debido proceso y por las garantías que de él se desprenden, más aún, cuando las decisiones que se profieren, están encaminadas a definir la situación militar de los colombianos.  
(...)” (Subrayas fuera del texto original)

**Violación de los derechos constitucionales fundamentales de  
SOCOBUSES S.A. dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal  
PRF-2014-00240\_10111606**

Conforme a lo señalado en el sustento fáctico del presente escrito, la Contraloría General de la República resolvió el recurso de apelación formulado por mi representada frente al fallo de responsabilidad fiscal N° 015 dictado el 21 de Octubre de 2015 dentro del trámite con radicado **PRF-2014-00240\_10111606, cuando se había superado el término de prescripción legalmente establecido, bajo el pretexto de la configuración de una suspensión inexistente a la luz del ordenamiento jurídico por tratarse de un término de años, a lo que se adiciona que el citado organismo de control nunca procedió conforme a los postulados del artículo 13 de la Ley 610 de 2000.**

<sup>11</sup> Sentencia C-1189 del 22 de noviembre de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

El haber proferido fallo con responsabilidad fiscal en contra de mi defendida y otras, habiendo operado la prescripción, la cual además fue solicitada directamente por Socobuses S.A. una vez ésta se configuró, es violatorio de los derechos fundamentales de mi representada.

Tal como se relató en los hechos de esta acción, el Auto No. 006 por medio del cual se abrió el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 10111606, es del 16 de noviembre 2010, por lo que el término con el que contaba la Contraloría General de la República para dictar providencia que dejara ejecutoriada la declaratoria de responsabilidad fiscal dentro del proceso de la referencia, vencía el día 16 de noviembre del año 2015, pues según la norma especial que regula los procesos de responsabilidad fiscal, ley 610 de 2000 “La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare”.

El 21 de Octubre de 2015 la Contraloría General de la República profirió en primera instancia fallo N° 015 con responsabilidad fiscal, frente al cual se presentaron los recursos de reposición y apelación; el recurso de reposición fue resuelto mediante auto N° 783 del 12 de noviembre de 2015, notificado por estado de fijado el día 13 de los mismos mes y año, el cual contó con un aparte que se transcribe a continuación:

#### **“PRESCRIPCIÓN**

“Conforme al artículo 9 de la Ley 610 de 2000 y al artículo 13 de la misma codificación, según el cual el “cómputo de los términos previstos en la presente ley se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito”, en tal sentido conviene advertir que el Contralor General de la República mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 010 del 31 de diciembre de 2014, resolvió: “SUSPENDER los términos procesales determinados por el legislador para adelantar el trámite [...] ordinario del proceso de responsabilidad fiscal, [...] que se encuentren adelantando en las diferentes [...], Direcciones u Oficinas de la sede central de Bogotá, [...], ubicadas en el edificio Gran Estación II, desde el 01 de enero de 2015 a las 08:00 hasta el 20 de

enero de 2015”, (Folios 2973 y 2974 Carpeta 15) por lo que a la fecha no ha operado el término de prescripción.”

El argumento de la Contraloría para consagrar que no había operado el término de prescripción fue manifestado en el auto N° 783 del 12 de noviembre de 2015 -cuando aún ni se le había solicitado tal declaratoria- Aduciendo que la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 010 del 31 de diciembre de 2014 había suspendido los términos procesales.

La mencionada Resolución efectivamente ordenó la suspensión de los términos procesales determinados por el legislador para adelantar el trámite verbal y ordinario del proceso de responsabilidad fiscal, así como las indagaciones preliminares y procesos de jurisdicción coactiva que se encuentren adelantando en las diferentes unidades, Contralorías Delegadas y demás áreas, Direcciones u Oficinas de la sede central de Bogotá, así como las actividades misionales que requieran la contabilización de términos, ubicadas en el edificio Gran Estación II, a partir del día 01 de enero de 2015 a las 8:00 horas hasta el 20 de enero de 2015. El numeral cuarto de la parte resolutive de la mencionada Resolución, establece:

**“CUARTO: ADOPTAR** las medidas necesarias en las diferentes actuaciones que se encuentren en curso y en las cuales se computen términos, **dejando la respectiva constancia en los diversos expedientes de conformidad con lo dispuesto en la Ley.**” (Resaltado propio)

Como bien se desprende de la anterior disposición, se ordenó la adopción de las medidas necesarias para radicar los efectos de la referida Resolución en los trámites en curso, las cuales nunca se adoptaron en el Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF-2014-00240\_10111606, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, que en su tenor literal dispone:

“ARTICULO 13. SUSPENSION DE TERMINOS. El cómputo de los términos previstos en la presente ley **se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito**, o por la tramitación de una declaración de impedimento o recusación.



En tales casos, **tanto la suspensión como la reanudación de los términos se ordenará mediante auto de trámite, que se notificará por estado al día siguiente** y contra el cual no procede recurso alguno.” (Resaltado fuera del texto)

Sobre el particular es preciso resaltar que en el proceso de responsabilidad fiscal al que se viene haciendo referencia, no resultaba posible la aplicación del artículo 13 de la Ley 610 de 2000, como se insinúa en el párrafo primero de la página 54 de 56 del Auto No. 783 de noviembre 12 de 2015 “POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN; SE CONCEDEN APELACIONES INTERPUESTAS CONTRA EL FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 015 DEL 21 DE OCTUBRE DE 2015 Y SE RESUELVEN OTRAS SOLICITUDES”, dado que no se reúnen los condicionamientos de imprevisibilidad e irresistibilidad, para la configuración de la fuerza mayor o el caso fortuito exigidos por el ordenamiento jurídico y la reiterada jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>12</sup>, a la luz de las cuales el vencimiento del plazo de un contrato de arrendamiento de la sede de Contraloría General de la República constituye un hecho cierto que es absolutamente previsible, con lo cual no se reúnen los requisitos a los que previamente se hizo alusión -imprevisibilidad e irresistibilidad-, para la configuración de las causales de suspensión de términos invocada -fuerza mayor o caso fortuito-

A lo anterior se añade, que si bien al expediente fue allegada Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 010 del 31 de diciembre de 2014 emanada del Contralor General de la República (fls. 2973 y 2974 carpeta 15), cuando ampliamente se había superado el supuesto período de suspensión (con posterioridad al 11 de febrero de 2014 fecha de notificación por estado 014 fl. 2972 carpeta 15), la misma nunca fue incorporada al proceso en legal forma, en tanto no se profirió providencia que adoptara decisión en tal sentido, a lo que se adiciona que tampoco se expidió providencia que determinara la adopción de medidas de suspensión de términos de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000 y el

<sup>12</sup> Ver entre otras: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ. Sentencia del 2 de mayo de 2002. Radicación número: 70001-23-31-000-1994-3477-01(13477); CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Sentencia del 05 de junio de 2008. Radicación número: 73001-23-31-000-1997-06698-01(16398);

artículo cuarto de la referida Resolución Ejecutiva, y menos aún, se notificó providencia alguna que dispusiera la incorporación del citado acto administrativo o la suspensión de términos del trámite de responsabilidad fiscal.

Sobre la configuración del fenómeno jurídico de prescripción el H. Consejo de Estado manifestó, lo siguiente:

“(...) En efecto el artículo 9° de la Ley 610 de 2000 prevé que ocurre la prescripción de la responsabilidad fiscal, si transcurridos cinco (5) años desde el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, la Contraloría no ha proferido providencia en firme que declare la responsabilidad. Es decir, que la Contraloría cuenta con ese término para adelantar todas las actuaciones tendientes a dictar un fallo que declare la responsabilidad fiscal del servidor público y/o del particular que ejerza gestión fiscal y cause un daño patrimonial al Estado, **al cabo del cual prescribe la responsabilidad fiscal, esto es, se extingue el derecho del Estado de imputar responsabilidad fiscal a quien venía procesando.** La prescripción de la responsabilidad fiscal de que trata la norma citada se identifica con la prescripción que la legislación civil denomina prescripción extintiva, esto es, la que determina la extinción los derechos y de las acciones que de estos emanan cuando no han sido ejercidos por su titular durante determinado lapso de tiempo. En efecto, la prescripción se erige en esta materia como un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo cesa la potestad del Estado para deducir la responsabilidad fiscal de quien es objeto de un proceso por el daño que con su gestión fiscal le han causado al patrimonio del Estado; es decir, **que si ha transcurrido el tiempo señalado en la ley sin que se haya dictado y además ejecutoriado la decisión sobre la responsabilidad fiscal del investigado, el órgano de control ya no podrá declarar dicha responsabilidad.** (...)”<sup>13</sup> (Resaltado propio)

Las mismas consideraciones de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 010 del 31 de diciembre de 2014 emanada del Contralor General de la República, insinúan que los términos de años y meses, como es el caso de los previstos en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000, no serían pasibles de la suspensión, cuando remite para su cómputo a lo establecido en el artículo 118 del Código General del Proceso, en el siguiente aparte:

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero Ponente: MARCO ANTONIO VELLILA MORENO (E). Sentencia del 24 de mayo de 2012. Radicación número: 50001-2331-000-2005-30456-01

“(…)Que por los anterior y de conformidad con el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, el artículo 2 de la Resolución 5844 del 17 de abril de 2007 y el **artículo 118 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso**, y demás disposiciones concordantes, resulta inminente la suspensión de los términos procesales determinados por el legislador para adelantar el trámite verbal y ordinario del proceso de responsabilidad fiscal, así como las indagaciones preliminares y procesos de jurisdicción coactiva que se encuentren adelantando en las diferentes unidades, Contralorías Delegadas y demás áreas, Direcciones u Oficinas de la sede central de Bogotá, así como las actividades misionales que requieran la contabilización de términos, ubicadas en el edificio Gran Estación II. Las sedes restantes continuarán funcionando normalmente. (...)”

Por su parte el citado artículo 118 del Código General del Proceso dispone en su tenor literal, lo siguiente:

“ARTÍCULO 118. *CÓMPUTO DE TÉRMINOS*. El término que se conceda en audiencia a quienes estaban obligados a concurrir a ella correrá a partir de su otorgamiento. En caso contrario, correrá a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concedió.

“El término que se conceda fuera de audiencia correrá a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concedió.

“Si el término fuere común a varias partes comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación a todas.

“Cuando se interpongan recursos contra la providencia que concede el término, o del auto a partir de cuya notificación debe correr un término por ministerio de la ley, este se interrumpirá y comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación del auto que resuelva el recurso.

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, mientras esté corriendo un término, no podrá ingresar el expediente al despacho, salvo que se trate de peticiones relacionadas con el mismo término o que requieran trámite urgente, previa consulta verbal del secretario con el juez, de la cual dejará constancia. En estos casos, el término se suspenderá y se reanudará a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que se profiera.

“Mientras el expediente esté al despacho no correrán los términos, sin perjuicio de que se practiquen pruebas y diligencias decretadas por autos que no estén pendientes de la

decisión del recurso de reposición. Los términos se reanudarán el día siguiente al de la notificación de la providencia que se profiera, o a partir del tercer día siguiente al de su fecha si fuera de cúmplase.

“Cuando el término sea de meses o de años, **su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año.** Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

“En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado.”

Acorde con el sustento fáctico del presente escrito, es claro que a la fecha de radicación del escrito en el que se solicitó la declaratoria de prescripción, se había superado el término extintivo establecido en las anteriores disposiciones legales, para dejar en firme la responsabilidad fiscal, sin que siquiera se hubiere notificado providencia alguna que haya adquirido fuerza ejecutoria en tal sentido.

Al respecto es preciso señalar que por tratarse de un término establecido en años, el mismo no admite suspensiones o interrupciones como consecuencia de los cierres temporales del organismo de control, conforme lo ha manifestado el H. Consejo de Estado, en los siguientes términos:

“(…) Por su parte, el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal, establece:

***“ARTÍCULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”***

“Sobre la suspensión del término de caducidad, la Corporación se pronunció en auto del 28 de octubre de 2010, con ponencia del Magistrado, Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, dentro del expediente radicado bajo el número 2009-00078, así:

***“En tal orden, cuando se trate de contabilizar el término a partir del cual ocurre el fenómeno de la caducidad de la mentada acción, debe seguirse la regla del cómputo de***



meses, es decir, que en ella no se excluyen los días de interrupción de vacancia judicial o los que por cualquier otra causa el despacho se encuentre cerrado, por ejemplo la suspensión del servicio de administración de justicia, a menos que el término se venza en uno de ellos, caso en el cual el plazo se extenderá hasta el primer día hábil siguiente..”

“Consecuente con lo anterior, ni el cese de actividades ni la vacancia judicial, interrumpen el término de caducidad para ejercer el medio de control, diferente es que el plazo expire cuando el Despacho se encuentre cerrado, caso en el cual el término se prorroga hasta el primer día hábil siguiente. (...)”<sup>14</sup>

La anterior postura jurisprudencial fue acogida por el propio organismo de control accionado respecto del cómputo de los términos de prescripción de la Responsabilidad Fiscal, en la RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA EJECUTIVA NÚMERO: REG-EJE-0012 de fecha 25 de marzo de 2012, *“Por la cual se adoptan decisiones en materia de términos dentro de los Procesos Auditores, Administrativos Sancionatorios, Disciplinarios, Responsabilidad Fiscal, Jurisdicción Coactiva, Indagaciones Preliminares Fiscales, peticiones y demás actuaciones administrativas que se adelanten en la Contraloría General de la República.”*, que en sus página 1 de 3 (Carpeta 15 Folios 2964 a 2972), señaló lo siguiente:

*“(...) Que la determinación de suspender términos durante los días 30 y 31 de marzo y 1 de abril de 2015 referida anteriormente, no implica de manera alguna, la interrupción de los términos de caducidad y **prescripción de los diferentes procesos de responsabilidad fiscal**, procesos administrativos sancionatorios y demás procesos que adelante la Contraloría General de la República.”*<sup>15</sup> (...)”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ (E). Auto de agosto 14 de 2013. Radicado número: 54001233300020130001301. Referencia: 20011

<sup>15</sup> Auto proferido el 14 de agosto de 2013 por el Consejo de Estado, Sección Cuarta (exp. 20.011): *“Sobre la suspensión del término de caducidad, la Corporación se pronunció en auto del 28 de octubre de 2010, con ponencia del Magistrado, Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, dentro del expediente radicado bajo el número 2009-00078, así: “En tal orden, cuando se trate de contabilizar el término a partir del cual ocurre el fenómeno de la caducidad de la mentada acción, debe seguirse la regla del cómputo de meses, es decir, que en ella no se excluyen los días de interrupción de vacancia judicial o los que por cualquier otra causa el despacho se encuentre cerrado, por ejemplo la suspensión del servicio de administración de justicia, a menos que el término se venza en uno de ellos, caso en el cual el plazo se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.”*

*Consecuente con lo anterior, ni el cese de actividades ni la vacancia judicial, interrumpen el término de caducidad para ejercer el medio de control. Diferente es que el plazo expire cuando el Despacho se encuentre cerrado, caso en el cual el término se prorroga hasta el primer día hábil siguiente”.* (Negrilla fuera de texto).



Con sustento en los anteriores postulados fácticos, legales<sup>16</sup> y jurisprudenciales, necesario es concluir que para el presente caso operó la prescripción de la responsabilidad fiscal, que se pretendió por el organismo de control en el proceso radicado PRF-2014-00240\_10111606, dado que fenecido el término de 5 años calendario, que dispone el inciso segundo del artículo 9° de la Ley 610 de 2000 que venció el 16 de noviembre de 2015, no se había proferido providencia alguna que hubiere desatado el recurso de apelación interpuesto por mi representada, con lo que forzosamente se debe concluir que no era pasible la declaratoria de responsabilidad fiscal, que se definió en segunda instancia el día 1° de diciembre de la misma anualidad, a través del auto N° 00652, cuando se encontraba superado el lapso antes referido.

Con fundamento en todo lo anterior la Contraloría General de la República, al advertir que se superó el término antes referido debió proceder a la cesación de la acción fiscal de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 610 de 2000, que en su tenor literal dispone:

ARTICULO 16. CESACION DE LA ACCION FISCAL. En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, **procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no** podía iniciarse **o proseguirse por haber operado** la caducidad o **la prescripción**, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.

No obstante lo anterior, el organismo de control accionado procedió a la Resolución de la alzada formulada cuando se encontraba superado el término de prescripción, valiéndose de una suspensión de términos que como se dejó sustentado en líneas precedentes, es improcedente por tratarse de un término establecido en años, a lo cual se adiciona que la misma no se ciñó en manera alguna al procedimiento establecido en el

<sup>16</sup> RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA EJECUTIVA. NÚMERO: REG-EJE-0012. FECHA: 25 DE MARZO DE 2012. PÁGINA NÚMERO: 1 de 3. "Por la cual se adoptan decisiones en materia de términos dentro de los Procesos Auditores, Administrativos Sancionatorios, Disciplinarios, Responsabilidad Fiscal, Jurisdicción Coactiva, Indagaciones Preliminares Fiscales, peticiones y demás actuaciones administrativas que se adelantan en la Contraloría General de la República" (Carpeta 15 Folios 2964 a 2972)

artículo 13 de la Ley 610 de 2000, procediendo en contravía del ritual legalmente establecido, con absoluta vulneración del principio constitucional contenido en el artículo 29 superior, conforme se sustenta en adelante.

## PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

### 1. COMO MECANISMO DEFINITIVO SEGÚN LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN EL PRECEDENTE REITERADO DE LA H. CORTE CONSTITUCIONAL

Como clara y reiteradamente lo ha señalado la H. Corte Constitucional, con relación al trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, cuando las Contralorías superan los términos para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, se vulnera a la persona vinculada a dicho procedimiento su derecho constitucional garantizado por el artículo 29 superior, debiéndose brindar la protección por el Juez de Tutela. En estos términos se pronunció el alto Tribunal:

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

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

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

**patrimoniales del Estado.** (Negrilla y subraya fuera del texto original).

“Este argumento halló justificación en la interpretación y aplicación que se hiciera del artículo 89 de la ley 42 de 1993, el cual de manera expresa señaló que *“en los aspectos no previstos en este capítulo se aplicarán las disposiciones contenidas en el código contencioso administrativo o de procedimiento penal, según el caso.”* De esta manera, se precisó que la acción fiscal podía iniciarse dentro de los dos (2) años siguientes al acaecimiento de los hechos, de la omisión u operación administrativa. El término de dos (2) años corresponde al que legalmente establece el Código Contencioso Administrativo para la acción de reparación directa, dada la afinidad y concordancia de ambos procedimientos.

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

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

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

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

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

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

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

**fiscal de las personas que han manejado los intereses patrimoniales del Estado**” (negritas y subrayas fuera de texto).

“ (...).

“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.”

#### **“Desarrollo legislativo sobre la materia**

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

estableció expresamente, un término de caducidad de la acción fiscal.

“En el artículo 9 se señala claramente que “la acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.” (Negrilla y subraya fuera del texto original).

“La reciente ley respetó el pronunciamiento que en su momento hiciera esta Corporación, en el sentido de que si 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, ampliándolo a cinco (5) años.

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

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

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

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

#### “Caso concreto

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

“La Contraloría Distrital (expediente 11096), dictó Auto de Apertura de Investigación Fiscal N° 143 del 14 de marzo de

1996, en contra del tutelante, por presuntas irregularidades en los contratos que se ejecutaron hasta agosto de 1990.

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

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

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

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

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

Cualquier actuación fruto de esa supuesta acción fiscal viola el derecho de defensa y el debido proceso del demandante y por ende deviene nula o ilegal, pues corresponde a actuaciones adelantadas sin competencia. Repárese en que ni aún considerando el nuevo término consagrado en la Ley 610 de 2000, la actuación de la Contraloría podía haberse llevado a cabo legítimamente, por cuanto el término transcurrido entre la fecha de ejecución del último contrato y la del auto de apertura de la investigación, también supera el plazo actual en seis (6) meses y veintiocho (28) días.

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

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

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

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

Ordenará, en consecuencia, a la Contraloría de Bogotá, Unidad de Investigaciones y Juicios Fiscales, División de Investigaciones Fiscales, que expida el acto administrativo mediante el cual se declare que operó el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal respecto de los hechos mencionados en esta demanda y ordene el archivo de las diligencias. (...)"



Tal posición fue reiterada por el máximo guardián de la Constitución en los siguientes términos:

“(…)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 iniciarlo 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.

“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. (...)”<sup>17</sup>

De conformidad con los precedentes jurisprudenciales transcritos, es preciso señalar que conforme al análisis efectuado por el Máximo guardián de la Constitucional, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo definitivo frente a la vulneración del Debido Proceso acaecida como consecuencia de la superación de los términos para la iniciación o el

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-767 del 7 de septiembre de 2006. Referencia: Expediente T-1347432. Magistrado Ponente. Dr. NILSON PINILLA PINILLA



trámite de los procesos de responsabilidad fiscal por las Contralorías, tal como acaeció en el trámite radicado PRF-2014-00240\_10111606, en el que la Contraloría General de la República procedió a decidir el recurso de apelación formulado por mi representada frente al fallo con responsabilidad fiscal, cuando se encontraba superado el término de 5 años (1º de diciembre de 2015) previsto para la configuración del fenómeno prescriptivo de la responsabilidad fiscal contados a partir del auto de iniciación del Proceso de Responsabilidad fiscal acaecido mediante Auto No. 006 del 16 de noviembre 2010.

## **2. COMO MECANISMO TRANSITORIO ANTE LA INEXISTENCIA DE INSTRUMENTO EFECTIVO DE DEFENSA JUDICIAL**

El Decreto 2591 de 1991 en su artículo 8 refiere el amparo transitorio en aquellos eventos en los que a pesar de existir otro mecanismo de defensa, las condiciones que rodean el asunto, hacen imperiosa e impostergable la intervención del juez constitucional en aras de impedir oportunamente la violación de los derechos fundamentales y la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

El presente mecanismo de amparo constitucional se presenta ante la inexistencia de otro medio de defensa judicial que resulte efectivo para la protección de los derechos cuya protección se invoca, pues tal como se relató en los hechos, una vez se configuró la prescripción de la acción, mi representada presentó solicitud en tal sentido ante el ente investigador, el cual resolvió desfavorablemente la cuestión en el fallo de segunda instancia que confirmó el de primera, declarando a mi defendida responsable fiscalmente.

Tendiendo estas medidas el carácter de temporales, se solicita al Juez Constitucional la aplicación de las mismas de manera subsidiaria (frente a la petición principal de amparo definitivo), mientras el juez natural decide el asunto, bien sea decidiendo favorablemente sobre la suspensión provisional de la ejecución de la condena del fallo de responsabilidad fiscal o mediante el fallo debidamente ejecutoriado dentro del medio de control

de nulidad y restablecimiento del derecho que dentro del término de caducidad que se presente en contra de los actos administrativos que condenaron como responsable fiscal a Socobuses S.A. y otros.

Acudir a la vía judicial, constituiría un perjuicio irremediable, en los términos señalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuanto se afectaría de manera cierta y directa la estabilidad económica de SOCOBUSES S.A., quien a raíz de la ejecución del fallo con responsabilidad fiscal, podría entrar en cesación de pagos de los créditos laborales ante la insuficiencia de los recursos necesarios para el pago de sus empleados, situación que no solo derivaría en la vulneración de los derechos de los trabajadores de la empresas que son alrededor de 516 personas, sino inclusive en la inminente imposibilidad para mi representada de cumplir con su objeto social, que dicho sea de paso lo constituye un servicio público esencial de conformidad con lo establecido en el artículo 5º de la Ley 336 de 1996, que en su tenor literal dispone:

**“ARTÍCULO 5o. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.**

El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente Estatuto.”

Se requiere de la protección de los derechos constitucionales fundamentales de manera inmediata, por cuanto adicional a la inminente afectación del interés general y los derechos de los usuarios en tanto mi

representada presta el 40% de los servicios autorizados en la ciudad de Manizales, situación que podría llevar inclusive, a la cancelación de la habilitación de SOCOBUSES S.A. para la prestación del Servicio Público de Transporte Urbano Colectivo de Pasajeros, al tenor de lo establecido en los artículos 15 y 48 literal b) de la Ley 336 de 1996, generándose una enorme afectación de un número de alrededor 700 familias aproximadamente (familias trabajadores y afiliados), que derivan su sustento de la actividad de la citada empresa de transporte.

En el presente caso, se solicita como mecanismo transitorio para la defensa efectiva de SOCOBUSES S.A. a esa alta Corporación declare la suspensión de los efectos del fallo con responsabilidad fiscal decretado por la Contraloría General de la República hasta tanto o bien se decrete medida cautelar de conformidad con lo regulado por los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que se presente contra los actos que declararon la responsabilidad fiscal en cabeza de mi representada, o se profiera decisión definitiva dentro del mismo, dado que los medios ordinarios antes referidos no garantizan con la prontitud debida la protección efectiva de la accionante, pues no solo se está ad portas de una vacancia judicial, sino que además debe agotarse el procedimiento de conciliación previa que la ley establece para su celebración un término de hasta tres meses, a todo lo cual se adiciona la notoria congestión que se presenta ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin que por tanto se puedan reputar los medios ordinarios como idóneos para garantizar los derechos fundamentales de SOCOBUSES S.A.

Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de defensa transitoria, ha dicho el Corte Constitucional que la misma procede cuando pese a que existen acciones ordinarias aptas para proveer una solución definitiva a la situación del usuario, las mismas no resultan suficientes para evitar la configuración de un perjuicio irremediable<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Ver entre otras CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-177 de 2011 y T-081/2013

**MEDIDA PROVISIONAL Y URGENTE PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS FUNDAMENTALES CUYA PROTECCIÓN SE INVOCA**

Ante las situaciones referidas en precedencia, se solicita al señor Magistrado Ponente, que junto con la admisión del mecanismo constitucional que a través del presente escrito se inicia, se ordene la Contraloría General de la República, se abstenga de ejecutar el Fallo de responsabilidad fiscal proferido dentro del proceso radicado bajo el número PRF-2014-00240\_10111606, mientras se profiere la sentencia que defina el presente trámite constitucional.

**JURAMENTO**

Bajo la gravedad del juramento manifiesto que por los mismos hechos referentes al fallo de responsabilidad fiscal proferido dentro del proceso PRF-2014-00240\_10111606, la accionante no ha presentado petición similar ante ninguna autoridad judicial.

**SOLICITUD**

Promuevo esta acción constitucional de protección para que se otorgue el amparo oportuno y eficaz, brindándose la protección a los derechos DEBIDO PROCESO y DEFENSA de mi defendida, y en consecuencia se ordene a los accionados a:

**Peticiones principales:**

1. Ordenar a la Contraloría General de la República decretar la prescripción de la acción de responsabilidad fiscal dentro del proceso con radicado PRF-2014-00240\_10111606.
2. Decretar la pérdida de efectos de los fallos de primera y segunda instancia en los cuales se declaró responsable fiscalmente a mi defendida y otros.
3. Archivar las diligencias.

## **Peticiones subsidiarias como mecanismo de protección transitorio:**

se suspenda provisionalmente la ejecución de la condena del fallo de responsabilidad fiscal, mientras se decreta la suspensión dentro del proceso ordinario que se presente contra el respectivo fallo o mientras se dicta fallo debidamente ejecutoriado dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### **PRUEBAS**

#### **1. Documental**

##### **1.1. Aportados con la Acción:**

1. Auto No. 006 del 16 de noviembre 2010, la Coordinación del Área de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Manizales, resolvió dar apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 10111606.
2. Auto N°84 del 18 de febrero de 2015 “Por medio del cual se imputa Responsabilidad Fiscal” Proceso de responsabilidad fiscal: PRF-2014-00240\_10111606.
3. Escrito contentivo de los descargos presentados por mi representada.
4. Fallo con responsabilidad fiscal N° 015 del 21 de Octubre de 2015.
5. Recurso de reposición y en subsidio apelación contra el fallo de primera instancia , presentado el día 09 de noviembre de 2015.
6. Auto N° 783 del 12 de noviembre de 2015.
7. Solicitud de declaratoria de prescripción del Proceso de responsabilidad fiscal: PRF-2014-00240\_10111606 presentada por el suscrito el día 18 de noviembre de 2015.
8. Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 010 del 31 de diciembre de 2014 emanada del Contralor General de la República.
9. Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 012 del 25 de marzo de 2015 emanada del Contralor General de la República.



10. Auto N° 00652 del 01 de diciembre de 2015 por medio del cual se surte un recurso de apelación y confirma en todas sus partes el fallo con responsabilidad fiscal N° 015 del 21 de octubre de 2015.
11. Certificado expedido por El representante legal y la revisora fiscal de la Sociedad Socobuses S.A.

### **NOTIFICACIONES**

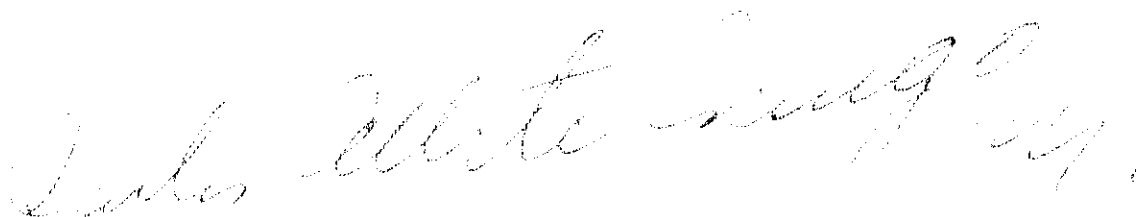
Los accionados recibirán notificaciones en las instalaciones de la Contraloría General de la República, ubicadas en la Carrera 8 No. 15 - 46 Piso 1, de la ciudad Bogotá D.C. Teléfono **PBX:** (57) 1 - 647 7000. Ext.: 1580 y 1584. **FAX:** (57) 1 - 647 7000 extensión 1852

El suscrito recibirá notificaciones en la carrera 23 N° 63-15 Edificio "El Castillo" Oficina 1103 Manizales. Teléfonos: 8858706- 8814708 ó a través de correo electrónico: [carlos.alberto.arango@socobuses.com.co](mailto:carlos.alberto.arango@socobuses.com.co)

### **ANEXOS**

- Poder a mí conferido.
- Los enunciados en el acápite pruebas.

Atentamente,



**CARLOS ALBERTO ARANGO MEJÍA**  
**C.C. 10.216.103 de Manizales - Caldas.**  
**T.P. 11624 del C. S. de la J.**