



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL

M.P. **GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**
E. S. D.

REF: expediente **D-9607**

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) de la Ley 610 de 2000.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**; y **LUIS GILBERTO ORTEGON ORTEGON**, actuando como ciudadano y **Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según auto 31-05-13, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 y el Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

ANTECEDENTES

Mediante acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano **LUIS CARLOS ZAMORA REYES**, presenta demanda contra el artículo 9 (parcial) de la Ley 610 de 2000 el cual establece lo siguiente:

“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la ocurrencia del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el

proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública”.

La demanda se formula por considerar que la citada disposición es violatoria de los artículos 2, 13 y 29 de la Constitución Política, relacionados con los fines esenciales del Estado, el derecho a la igualdad y el debido proceso, de acuerdo con lo expuesto por el actor.

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso en virtud de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º, donde indica que le corresponde ejercer la guarda e integralidad de la constitución, para lo cual debe decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Así mismo, el artículo 242, preceptúa que en los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley, y para tal efecto *“1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública”.*

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde determinar si el artículo 9º de la Ley 610 de 2002 por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, es violatorio de los artículos 2, 13 y 29 de la Constitución Política, relacionados con los fines esenciales del Estado, el derecho a la igualdad y el debido proceso.

FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCION

Frente al caso que nos ocupa, consideramos que el artículo 9º de la Ley 610 de 2000, debe ser declarado inexecutable por la Honorable Corte Constitucional, o en su defecto se declare la constitucionalidad condicionada, ya que el término de prescripción de cinco (5) años ha de entenderse desde la ocurrencia del hecho generador del daño hasta providencia en firme que declare la responsabilidad, de acuerdo con los fundamentos que a continuación se exponen:

1. Frente a la demanda en estudio debemos hacer una integración completa del artículo 9º en relación con los temas de caducidad y prescripción, teniendo en cuenta que la citada disposición establece que la caducidad se cuenta desde la ocurrencia del hecho generador del daño patrimonial hasta la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, mientras que la prescripción desde el auto de apertura del proceso, *hasta la providencia en firme que la declare*, estableciendo en ambos casos un término de cinco

(5) años, es decir que en términos generales el proceso puede tener una duración hasta de diez (10) años.

Si bien es cierto que la doctrina ha establecido algunas diferencias en los conceptos caducidad y prescripción, entre ellas, la caducidad se predica de las acciones, que es de orden público y que incluso se puede declarar de oficio; mientras que, la prescripción se predica de los derechos, es de la esfera de lo privado y debe ser alegadas por las partes, también es cierto que en la práctica no funciona así, ya que el legislador tiende a confundir las figuras, como ocurre en lo contencioso administrativo, con los denominados medios de control, pretensiones respecto de los cuales hoy se denomina caducidad, tal como se desprende de lo establecido en los artículos 164 y 165 de La ley 1437 de 2011, referidos a la caducidad y acumulación de pretensiones.

2. Aun existiendo las diferencias, entre las dos figuras objeto de esta demanda, consideramos que el hecho de establecer un término cinco (5) años para la caducidad de la acción fiscal y cinco (5) años más para la prescripción del proceso, compartimos con el demandante, que existe una clara violación a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución, referido a los fines esenciales del Estado, el artículo 13 derecho a la igualdad y el artículo 29 de la Constitución en cuanto se afecta el debido proceso y el derecho de defensa, empero agregamos que además existe una violación a los principios que orientan la función administrativa, tales como la eficiencia y economía entre otros; el principio de seguridad jurídica y el plazo razonable establecido en los tratados internacionales debidamente ratificados por Colombia, al no existir justificación para que una persona esté sometida por un largo lapso de tiempo sin que se resuelva su situación jurídica de manera oportuna.
3. Dentro de este contexto tenemos, que el artículo 2 de la Constitución Política dispone que son fines esenciales del Estado, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo y que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, norma que se desconoce en su integralidad, al mantener a una persona sometida a una inseguridad jurídica por un espacio de tiempo de hasta de diez (10) años como se refleja en el artículo 9º demandado. Se está afectando el debido proceso justo, sin dilaciones injustificadas como lo indica el artículo 29 superior, sumado a la ineficacia y no solución oportuna de las actuaciones administrativas. Señala la Carta fundamental, artículo 209, que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T-733 de 2009 M. P. Humberto Sierra Porto dijo lo siguiente:

“El principio de eficacia de la administración pública, impide a las autoridades administrativas permanecer impávidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades. En este orden, la implementación práctica de ello supone la obligación de actuación de la administración, y de la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención. De ahí, que la jurisprudencia constitucional haya puntualizado también la necesidad de considerar los procedimientos de las autoridades bajo la noción de debido proceso administrativo. (Subrayas fuera de texto)

En este sentido, es claro, que la disposición demandada, choca con la Constitución, al contrariar los fines esenciales del Estado y los principios que orientan la función administrativa, concretándose de esta forma una violación al debido proceso, ante lo cual debe retirarse la norma del ordenamiento jurídico o declararse una constitucionalidad condicionada, bajo el entendido que la investigación no podrá prolongarse por más de cinco años, independientemente de que se hubiera dictado apertura de proceso de responsabilidad fiscal.

4. Como aspecto adicional tenemos que el proceso de responsabilidad fiscal establecido en la Ley 610 de 2000, tiene términos para el desarrollo de las distintas etapas, así por ejemplo, para la investigación preliminar se le otorga un término de seis meses (artículo 39), apertura tres meses prorrogable por dos meses más (artículo 45), y los correspondientes términos para decidir la imputación respectiva, en la que se establecen los términos para práctica de pruebas y demás aspectos procesales, para proferir fallo, que en la práctica no superan los seis meses. Esto quiere decir que no existe razón para establecer un plazo tan exageradamente amplio, como es el término de caducidad y prescripción que puede prolongarse hasta por un término de diez años, sin perjuicio de las suspensiones que se decretan para decidir los impedimentos y recusaciones, ante lo cual se premia la ineficiencia de los órganos de control en detrimento de los derechos fundamentales del implicado, lo cual constituye una violación al derecho a la igualdad y un abuso en la imposición de las cargas públicas, que el administrado está en la obligación de soportar.
5. Otro de los aspectos a tener en cuenta, es el concepto de plazo razonable, frente al cual se ha pronunciado la Corte constitucional y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que traemos a colación para efectos de sustentar la inconstitucionalidad de la norma demandada.

Es así como el artículo 8º de la Convención American de Derechos Humanos, debidamente ratificada por Colombia, establece que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un

plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”, y el artículo 25 que indica que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”. (Subrayas fuera de texto)

Con fundamento en lo anterior, no es razonable el someter a una persona a que pueda estar incurso en un proceso de responsabilidad fiscal o de cualquier otra índole administrativa por espacio hasta diez años, afectando la garantía y efectividad de sus derechos sometidos a una expectativa incierta por la ineficiencia del Estado, quien traslada su inoperancia en contra de los administrados, bajo el pretexto de la lucha contra la corrupción, que por su puesto compartimos, pero no sobre la base del desconocimiento de los derechos de los implicados.

Frente a este punto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha dicho que “... *el plazo razonable debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse ya que “...una demora prolongada puede llegar a constituir por sí misma, en ciertos casos, una violación de las garantías judiciales.*”, tal como lo expuso en el Caso 19 Comerciantes contra el Estado colombiano.

Por esta razón, consideramos propicia la oportunidad para que la Honorable Corte Constitucional se pronuncie al respecto, en aras de poner fin a una situación, que incluso se ha mutado a otros procesos como ocurre en el caso del derecho disciplinario, frente al cual se incluyó una norma en idéntico sentido, en el estatuto anticorrupción que a nuestro juicio, desconoce los principios de celeridad, eficiencia, eficacia y economía afectando el debido proceso de los implicados, que por el solo hecho de ser servidores públicos deben soportar este tipo de investigaciones por periodos prolongados, más allá de si sus actuaciones los llevan a ser declarados responsables.

Conforme a lo expuesto, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá, solicita a la H. Corte Constitucional que declare inexecutable la expresión caducidad en el artículo 9º de la Ley 610 de 2002, o en su defecto se declare la constitucionalidad condicionada, en el sentido de que el término de prescripción de cinco (5) años debe entenderse desde la ocurrencia del hecho generador del daño hasta providencia en firme que declare la responsabilidad.

En los anteriores términos dejamos rendida nuestra intervención de acuerdo con lo establecido por la Constitución y la ley.

De los señores Magistrados, atentamente,

6

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN

C.C. 79356668 de Bogotá.

Coordinador Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo: jkbv@hotmail.com

LUIS GILBERTO ORTEGON ORTEGON

C.C.

Profesor Facultad de Derecho Universidad Libre Bogotá.

Área de Derecho Público

Miembro Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional.