

ANALISIS JURISPRUDENCIAL SENTENCIA C 131 - 2003

Presentado a:

Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho

Presentado por:

María Alexandra Ruiz Cabrera

Tercer Año Jornada B
Facultad de Derecho
Universidad de Nariño
Pasto

INDICE

1. <u>PRESENTACION</u>	2
2. <u>IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA</u>	3
3. POSTURA Y ARGUMENTOS DE LAS PARTES	
3.1 <u>Planteamientos Del Demandante</u>	4
3.2 <u>Planteamientos del Ministerio Público</u>	5
3.3 <u>Planteamientos de los Intervinientes</u>	5
3.4 <u>Problema Jurídico Planteado</u>	7
3.5 <u>Caso Concreto Planteado</u>	8

PRESENTACION

La Sentencia de la Corte Constitucional C 131 de Febrero 18 de 2003. Expediente D – 4211 constituye un referente de gran importancia con relación a los procesos de Responsabilidad Fiscal que corresponden a las Contralorías, debido a que establece las condiciones de la participación de los herederos en el caso de fallecimiento de la persona que dio origen al proceso fiscal. Esta sentencia hace una evaluación constitucional del artículo 19 de la ley 610 en el marco de los derechos constitucionales y fija cuales serán las condiciones de su participación, cual será su afectación, y los derechos que le otorga la ley dentro del proceso, además establece un diferencial entre el heredero y la situación del causante a través de las definiciones de la naturaleza de la responsabilidad fiscal y las partes del proceso.

IDENTIFICACION DE LA SENTENCIA

[Sentencia de la Corte Constitucional C 131 de Febrero 18 de 2003.](#)
[Expediente D - 4211](#)

ACTORA: Ana Lucia Padrón Carvajal

MAGISTRADO PONENTE: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

MAGISTRADO DE SALA: Dr. Eduardo Montealegre Lynett Presidente
Dr. Jaime Araujo Rentería
Dr. Alfredo Beltrán Sierra
Dr. Jaime Córdoba Triviño
Dr. Rodrigo Escobar Gil
Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra
Dr. Álvaro Tafur Galvis
Dra. Clara Inés Vargas Hernández

AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO: Procurador General de la Nación

INTERVINIENTES: Dr. Milton Alberto Villota Ocaña, en representación de la Contraloría General de la República.
Dra. Doris Pinzón Amado, en representación de la Auditoría General de la Nación.
Dr. Ernesto Gamboa Morales, en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

NORMA JURIDICA ACUSADA: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

[Ley 610 de 2000](#)

(Agosto 15)

Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

El Congreso de Colombia

Decreta: (...)

“artículo 19. Muerte del implicado y emplazamiento a herederos: en el evento en que sobrevenga la muerte del presunto responsable fiscal antes de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, se citarán y emplazarán a sus herederos con quienes se seguirá el trámite del proceso y quienes responderán hasta concurrencia con su participación en la sucesión.”

POSTURA Y ARGUMENTOS DE LAS PARTES EN EL PROCESO

La base de los fundamentos de la parte demandada para declarar la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley 610 se fundamenta en los siguientes aspectos:

- La violación al Derecho Fundamental del Debido Proceso consignado en el [artículo 29 de la Constitución](#) por cuanto no existe fundamentación jurídica para vincular a los herederos a un proceso de Responsabilidad Fiscal incurriendo de esta manera en una vulneración del derecho al acceso a la administración de justicia.
- La extralimitación de funciones estipuladas en el [artículo 268 numeral 5 de la Constitución](#) donde se fija la atribución del Contralor General de la República de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal de los servidores públicos y personas de derecho privado que manejen o administren fondos públicos.
- La imposibilidad de transmitir a los herederos la condición de gestor fiscal como requisito indispensable de procedibilidad de la Responsabilidad Fiscal.

Análisis

- La Responsabilidad Fiscal requiere de un sujeto activo calificado que para tal caso será el servidor público o particular responsable de fondos públicos, razón por la cual no es posible determinar la responsabilidad sobre los terceros que son ajenos a esta situación. Porque si se hiciese de tal forma se incurriría en la violación del debido proceso para los herederos.
- Sin embargo si se determina la verdadera naturaleza de la Responsabilidad Fiscal entonces podemos ver que el llamado a los herederos no se hace con un fin sancionatorio en su contra sino por el hecho de que el gestor fiscal deberá responder por su obligación ante el estado con su patrimonio y por tal razón las sumas adeudadas que se hayan derivado de su incumplimiento en detrimento del erario deberán formar parte de los pasivos de su patrimonio.
- Por lo tanto definida la naturaleza resarcitoria y patrimonial de la Responsabilidad Fiscal se esta en acuerdo con la exequibilidad del [artículo 19 de la Ley 610](#), por cuanto su aplicación se ajusta a la normatividad Colombiana y no vulnera ningún derecho de terceros.

PLANTEAMIENTOS JURIDICOS Y FACTICOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

Procurador General de la Nación

- La Responsabilidad Fiscal es de naturaleza administrativa, subjetiva, patrimonial, sin carácter sancionatorio pues su finalidad es resarcitoria, por cuanto busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial que sufrió el estado por la acción u omisión atribuible a una persona que cumple la gestión fiscal, en el respectivo proceso deben demostrarse los elementos de la responsabilidad fiscal – conducta dolosa o culposa del gestor fiscal, daño patrimonial y nexo de causalidad entre los dos elementos – dentro del pleno respeto y garantía de los derechos fundamentales del investigado, entre otros el debido proceso.
- La responsabilidad fiscal, siendo de carácter resarcitorio, “es transmisible por causa de muerte, y los herederos que se vincularen al proceso con tal fin, deben gozar de las garantías del presunto responsable fallecido”, porque de lo contrario se contraviene la constitución. Según la norma acusada, la responsabilidad de los herederos se limita al monto de su participación en la sucesión, por lo que el patrimonio individual o personal del heredero no resulta afectado, sino los bienes que eran del causante investigado.
- En el concepto fiscal “la preceptiva demandada no transgrede el derecho fundamental del debido proceso, siempre y cuando los herederos vinculados al proceso de responsabilidad fiscal tengan los mismos derechos del sujeto pasivo de la acción fiscal, en cuya representación intervienen.

Terceros Intervinientes

Contraloría General de la Nación (Milton Alberto Villota Ocaña, representante)

- En cuanto a la naturaleza de la acción de Responsabilidad Fiscal se manifiesta que tal es de carácter resarcitoria y patrimonial es decir que proporciona al Estado la posibilidad de recuperar la perdida ocasionada por el incumplimiento de las obligaciones del servidor o particular responsable del manejo de sus fondos.

Auditoría General de la Nación (Doris Pinzón Amado, representante)

- La aplicación de este artículo va en armonía con lo preceptuado en materia civil con relación a la masa herencial ubicando en este tópico los pasivos que se deriven del proceso de Responsabilidad Fiscal,

debido a que tales montos deben estar garantizados con el patrimonio del causante.

Academia Colombiana de Jurisprudencia (Ernesto Gamboa Morales)

- El emplazamiento a los herederos en este proceso se hace desde el punto de vista de la sucesión procesal y no desde un carácter fiscal, es así como la obligación del causante se integra a la universalidad de la masa sucesoral, determinando de esta manera que la Responsabilidad Fiscal en cuanto al llamado a los herederos no tiene una naturaleza sancionatoria frente a estos.

Análisis

- En la primera parte el Procurador reitera la naturaleza resarcitoria de la Responsabilidad Fiscal y aclara que en el momento de ser llamados los herederos al proceso a estos se les garantiza el respeto al debido proceso y por tanto tendrán la oportunidad de presentar las acciones pertinentes con el fin de invocar las causales de la cesación de la acción fiscal en la misma manera que lo haría el gestor fiscal fallecido.

Otro punto importante en el concepto del Procurador es que el heredero será responsable en cuanto a la obligación contraída por el causante solo en la medida de su participación dentro de la masa herencial sin necesidad de comprometer su propio patrimonio, de esta manera el heredero no se verá afectado patrimonialmente y al Estado por su parte se le garantiza la recuperación de la parte en que se haya afectado con la indebida actuación del gestor fiscal.

- En relación a la armonía constitucional el artículo en cuestión al ser aplicado dentro del marco del respeto del debido proceso con respecto a proporcionar las mismas condiciones a los herederos que al causante nos permite concluir que el mismo deberá ser declarado exequible por cuanto no contraviene la Suprema Carta ni las normas vigentes del Derecho Civil en cuanto a este tipo de procesos.
- En referencia a la participación de los intervinientes se puede mencionar que en cuanto al tema de la naturaleza de la responsabilidad fiscal y con la excepción del representante de la Contraloría están de acuerdo con manifestar que la misma no está revestida de un carácter sancionatorio ni penal sino con que esta dirigida a la reparación pecuniaria de los daños ocasionados por la acción u omisión indebida del gestor fiscal, y que por tal razón los herederos solo serán llamados en representación del causante guardando proporción con la aplicación de la normatividad civil.

PROBLEMA JURIDICO PLANTEADO

¿Vulnera la constitución, particularmente los derechos constitucionales de los herederos, la norma legal que ordena citarlos y emplazarlos para seguir con ellos el trámite del proceso de responsabilidad fiscal y para que respondan hasta concurrencia de su participación en la sucesión, en el evento de la muerte del gestor fiscal antes de proferirse fallo en su contra debidamente ejecutoriado?

Análisis

- En la identificación del problema jurídico la Corte no menciona el debate que surge en cuanto a la naturaleza de la Naturaleza Fiscal si tal es de carácter sancionatorio o administrativo que me parece un punto importante que esta sentencia trata y a partir del cual se puede hacer una crítica de la necesidad de la participación de los herederos, por que si la acción fiscal fuese sancionatoria no tendría sentido la inclusión de los herederos por ser estos terceros ajenos a la actuación del causante y por no ostentar la condición de gestor fiscal, por otra parte si la naturaleza es administrativa entonces el emplazamiento a los herederos se justifica en razón de que la acción fiscal tendrá un valor indemnizatorio garantizado con el patrimonio del causante y que en esa porción afectara a los herederos.
- Sin embargo por tratarse de una demanda de inconstitucionalidad del [artículo 19 ley 610](#), es necesario mencionar los derechos constitucionales de los herederos como se hace en el planteamiento del problema jurídico, de esta manera la corte entra a un análisis del proceso de la responsabilidad fiscal, las condiciones en las cuales es llamado el heredero al proceso para llegar a definir si la norma respeta los derechos fundamentales del la defensa y el debido proceso. Es preciso mencionar que se adquiere la calidad de heredero cuando se inicia un proceso de sucesión de lo contrario los hijos del gestor estarán facultados para excepcionar.
- En la sentencia es claro que se declara que a pesar de la autonomía de la Contraloría como ente de protección de los fondos públicos también establece que las actuaciones de la misma deben estar soportados dentro del principio de legalidad por lo tanto su participación y sus decisiones deberán estar revestidas del análisis constitucional para que estén conforme a las Normas Superiores y de tal forma no vulneren derechos fundamentales.

CASO CONCRETO PLANTEADO

Con el fin de resolver el problema jurídico mencionado anteriormente la Corte menciona tres puntos que forman el caso concreto de esta sentencia y que será analizado independientemente a continuación:

Naturaleza del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Para adelantar este punto nos basaremos en algunos de los pronunciamientos que la corte ha realizados al respecto como es la [Sentencia SU 620 de 1996](#) donde se manifiesta que con el fin de determinar el grado de implicación de los sujetos activos se adelantara el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, entendido como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelantan las contralorías frente a los servidores públicos y a los particulares, que administran o manejan de forma irregular los dineros o bienes públicos. De este modo, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario, por su conducta dolosa o culposa.

Además se determinan cuatro aspectos fundamentales en la determinación de la naturaleza de la Responsabilidad Fiscal extractados de la misma sentencia:

- a) La naturaleza del proceso es administrativa debido a que busca determinar 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. Este proceso es de conocimiento y se tramita ante las 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 compete, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal. Dicha 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.
- 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. La corte manifiesta que es por esto una responsabilidad independiente y autónoma, paralela a la disciplinaria o penal que puede derivarse de las actuaciones del implicado. Es así como el presunto

responsable puede responder administrativa, civil y penalmente por las conductas realizadas, sin embargo si el mismo realiza el pago de la indemnización en otra instancia se agotaría la acción fiscal en su contra.

- 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](#))

Calidad de los herederos en el proceso de responsabilidad fiscal según el artículo 19 de la ley 610 de 2.000

Dentro de este aparte es necesario hacer una definición del sujeto sobre quien recae este proceso para ello se cita un aparte de la ley:

Lev 610 de 2000

(Agosto 15)

Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

El Congreso de Colombia

Decreta: (...)

Artículo 16. Cesación de la acción 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. (Cursiva y negrilla agregadas)

Según el artículo en mención el sujeto deberá estar revestido de la condición de ser Gestor Fiscal como sujeto que maneja o administra recursos o fondos públicos ya sea como servidor público o particular enmarcando a un sujeto específico que deberá reunir esas características y sin las cuales no se podría adelantar el proceso fiscal debido a que la ley lo ha establecido como una causal de cesación, ahora en cuanto a la sucesión procesal y según la norma civil en el momento en que después de iniciado un proceso civil y en el caso de fallecimiento de una parte que se trate de persona natural los herederos, el cónyuge, el albacea con tenencia o el curador tomaran su lugar dentro del proceso como representantes del patrimonio del causante pero sin que ello implique que hereden las condiciones del causante frente a la administración pública ([artículo 60 Código de Procedimiento Civil](#)).

La sucesión procesal es entendida como la sustitución en un proceso pendiente de una parte por otra persona que ocupa su posición procesal por haber devenido titular de los derechos sobre la cosa litigiosa. Es así que la sucesión procesal consiste en que una persona que originalmente no detentaba la calidad de demandante o demandado, por alguna de las causales de transmisión de derechos entre a detentarla. Debe entenderse entonces que es el propio proceso el que permite que este fenómeno se presente

El sucesor obtiene su protección adecuada mediante el mecanismo de la sucesión procesal asumiendo en el momento en que se encuentra y toda la actividad frente a el.

Sin embargo es claro concluir que el hecho de entrar al proceso el heredero no determina de forma alguna que ostente desde ese momento la misma calidad de gestor fiscal que tenía el causante sino que entra a representar la parte del patrimonio que le corresponde dentro de la masa herencial.

No violación del derecho a la defensa y al debido proceso de los herederos mediante la sucesión procesal en el proceso de responsabilidad fiscal

En este punto la Corte menciona los principios que rigen los procesos de sucesión procesal y los derechos de los acreedores del fallecido y de las condiciones en que estas afectan a los herederos en la medida de su participación sin detrimento de su propio patrimonio además de los derechos que tienen los herederos de entrar a formar parte de los procesos que conduzcan a un fallo que afecte de alguna forma los intereses de estos últimos en relación a la herencia.

De esta manera la corte manifiesta que el llamado que hace a los herederos en el proceso de Responsabilidad Fiscal es una forma de protección de los a los herederos en conformidad con los derechos de defensa y debido proceso haciendo que los herederos constituyan un litis consorcio necesario porque sin la notificación a ellos se vulneraría sus derechos constitucionales a tal punto que si no se cumple con el requisito de la citación y emplazamiento, el proceso correspondiente tendría un vicio de nulidad.

Para finalizar se afirma que la exequibilidad del artículo 19 Ley 610 esta de conformidad con las normas constitucionales y civiles siempre que se lleve a cabo dentro del respeto por los derechos de los herederos y en el entendido de que estos entran a formar parte en el proceso pero no son sujetos pasivos de la responsabilidad fiscal no realizan gestión fiscal ni se verán afectados en sus intereses con la excepción de la participación dentro de la parte del patrimonio que les corresponda.

Parte importante para declarar esta exequibilidad es el hecho de otorgar todas las oportunidades procesales a los herederos para demostrar que el causante no realizó ningún acto fraudulento en el ejercicio del manejo de los fondos públicos y así dar por terminado el proceso. De ahí la importancia de ser debidamente notificados y como lo ha declarado la corte en [Sentencia SU 620](#)

[de 1996](#) El debido proceso 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.

Y por ultimo la Corte hace unas aclaraciones oportunas frente a la suscripción procesal de conformidad con lo expresado en la norma civil, además de aplicar en forma precisa la los principios orientadores de la acción fiscal ([artículo 2 ley 610](#)) y el objeto de la ley 610 que se encamina al “resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal”.