

Sentencia C-1115/04

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No presentación indiscriminada e inconsulta

De acuerdo con la hermenéutica constitucional sobre la materia, aun cuando el derecho político y ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución es por esencia un derecho fundamental de aplicación inmediata, el mismo no ostenta un carácter absoluto e ilimitado, que habilite a sus titulares o destinatarios para ejercerlo de forma indiscriminada e inconsulta.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargas mínimas

Si bien la naturaleza pública, participativa e informal del precitado derecho excluye la posibilidad de fijarle condiciones especiales para su ejercicio -a la manera de una técnica jurídica como la prevista para las acciones ordinarias-, ésta no proscribe la imposición de una cargas mínimas, cuyo propósito específico se concentra, por una parte, en racionalizar el uso del derecho, impidiendo que la presunción de constitucionalidad que ampara el ordenamiento sea cuestionada sin fundamento válido y real, y por la otra, en delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, quien dentro del sistema previsto por la actual Carta Política, no tiene asignada la función de adelantar un control oficioso de constitucionalidad sobre la actividad legislativa.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones de inconstitucionalidad/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Formulación por lo menos de un cargo concreto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presupuestos de las razones de inconstitucionalidad

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Procedencia del análisis de la existencia de un verdadero cargo de inconstitucionalidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo insuficiente e impreciso

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Presupuestos

Conforme lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación, para efectos de configurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, no es suficiente con sostener que las disposiciones objeto de controversia establecen un trato diferente frente a cierto grupo de personas y que ello es contrario al artículo 13 -tal y como lo pretenden las demandantes-. También es imprescindible que se expresen las razones por las cuales considera el acusador que la supuesta diferencia de trato resulta discriminatoria, sustentando tal discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida. Esta última exigencia es necesaria si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el criterio de interpretación fijado por este Tribunal, la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales. En

relación con los destinatarios de la ley, es de resaltarse que la máxima de la igualdad se entiende quebrantada, no por el hecho de que el legislador haya previsto un trato desigual entre unos y otros sujetos, sino como consecuencia de que tal diferencia normativa resulte arbitraria y desprovista de una justificación objetiva y razonable, generando una verdadera discriminación. Desde este punto de vista, puede afirmarse que el legislador goza de un cierto margen de libertad de configuración normativa para regular de manera diferente una determinada situación jurídica, diferencia que sólo resulta discriminatoria si no se encuentra razonablemente justificada.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Alcance

Siguiendo la línea de interpretación fijada por esta Corporación, el derecho al debido proceso comprende **“el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le asegura a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho”**. Como parte integral del debido proceso se cuenta el derecho a la defensa, el cual se materializa en la posibilidad real y efectiva de quien es vinculado a un proceso, de conocer oportunamente la investigación que se adelanta en su contra, de asesorarse de un abogado, de controvertir las pruebas que lo afectan y de interponer los recursos reconocidos en la ley.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Fundamento de los cargos en razones de conveniencia

Referencia: expediente D-5163

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 12 parciales de la ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.”

Demandantes:

Luz Angélica Chamorro Unigarro

Ingrid Paola Sedano

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Las ciudadanas Luz Angélica Chamorro Unigarro e Ingrid Paola Sedano, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política,

demandaron la inexecutable parcial de los artículos 10 y 12 de la ley 610 de 2000, **“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.”**

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 5 de mayo de 2004, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Contralor General de la Nación, al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Director del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario y Nacional, para que intervengan impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial Número 44.133 de 18 de agosto de 2000, destacando y subrayando los apartes demandados.

"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:"

"..."

"ARTICULO 10. POLICIA JUDICIAL. Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial.

Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tendrán las siguientes:

- 1.** Adelantar oficiosamente las indagaciones preliminares que se requieran por hechos relacionados contra los intereses patrimoniales del Estado.
- 2.** Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación.
- 3.** Solicitar información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones

en trámite, inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los hechos generadores de daño patrimonial al Estado, sin que al respecto les sea oponible reserva alguna.

4. Denunciar bienes de los presuntos responsables ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas cautelares correspondientes, **sin necesidad de prestar caución.**

PARAGRAFO. En ejercicio de sus funciones, los servidores de los organismos de control fiscal a que se refiere este artículo podrán exigir la colaboración gratuita de las autoridades de todo orden."

"..."

"ARTICULO 12. MEDIDAS CAUTELARES. En cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario, **sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución.** Este último responderá por los perjuicios que se causen en el evento de haber obrado con temeridad o mala fe.

Las medidas cautelares decretadas se extenderán y tendrán vigencia hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en el evento de emitirse fallo con responsabilidad fiscal.

Se ordenará el desembargo de bienes cuando habiendo sido decretada la medida cautelar se profiera auto de archivo o fallo sin responsabilidad fiscal, caso en el cual la Contraloría procederá a ordenarlo en la misma providencia. También se podrá solicitar el desembargo al órgano fiscalizador, en cualquier momento del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante el tribunal competente, siempre que exista previa constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decretó la medida.

PARAGRAFO. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares dentro del proceso de jurisdicción coactiva y el deudor demuestre que se ha admitido demanda y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aquellas no podrán ser levantadas hasta tanto no se preste garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado más los intereses moratorios."

III. LA DEMANDA

Las actoras consideran que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 2º, 13 y 29 de la Constitución Política.

3.1 Fundamentos de la demanda

En opinión de las demandantes, las disposiciones acusadas vulneran el artículo 2º de la Constitución Nacional, "por cuanto al establecer en la constitución los fines del estado a efecto de garantizar los principios, derechos, deberes que conlleva la prevalencia del orden justo, no es equitativo que los funcionarios de los organismos de control decreten medidas cautelares sin el amparo de la debida caución por cuanto éste dificulta al particular la declaración del daño ocasionado al mismo con la

medida cautelar, teniendo que él acudir a un proceso ordinario y declarativo para que declare el daño que le infringió el Estado, cuando bien podría en condiciones de equidad simplemente ejecutar la garantía prestada si ésta fuese un imperativo de la ley, más aún cuando de conformidad con el artículo 59 de la Ley 610 de 2000 solamente es demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el acto administrativo con el cual se determina el proceso..."

Aducen igualmente que en los procesos de responsabilidad fiscal donde se decretan medidas cautelares sin previa caución se ocasiona un daño al implicado, aun cuando el fallo haya sido absolutorio, pues para ese entonces el referido perjuicio ya se encuentra consumado. Resaltan que el daño es aún mayor si se asume que los procesos adelantados por los organismos de control tienen una duración bastante extensa, pese a que los términos son relativamente cortos.

En cuanto al principio de igualdad previsto en el artículo 13 Superior, consideran que el mismo se ve vulnerado por las normas demandadas, toda vez que mientras que en los procesos en los cuales los particulares pueden solicitar medidas cautelares se les exige constituir una caución como garantía de los posibles daños que puedan causar a la contraparte, tal y como lo prevé el artículo 513 del C.P.C., dicha caución no se exige a los funcionarios de los organismos de control que denuncian bienes en los procesos de responsabilidad fiscal, debiendo hacerlo "a efecto de que la igualdad real, efectiva de todos ante la ley se materialice en debido forma".

Según las demandantes, "La investidura del funcionario público del organismo de control no debe ser suficiente para decretar una medida cautelar sino que además se requiere se ampare por una caución que garantice un eventual daño, además en el proceso ejecutivo existe una obligación clara, exigible que no genera ninguna duda sobre la obligación a cumplir, lo que no acontece en el proceso de responsabilidad fiscal que es un proceso declarativo que apenas va a determinar la existencia o no de la responsabilidad a cargo de una persona".

Respecto a la presunta violación del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta, sostienen que éste se desconoce pues el hecho de que se decrete una medida cautelar sin constituir caución, implica que el afectado tenga que acudir a la acción de reparación directa para reclamar los daños ocasionados; reparación que solo será obtenida después de largos años, lo cual le ocasiona mayores gastos al Estado por cuanto la suma final a pagar será superior a la que hubiera podido derivarse de la caución.

Además, señalan que se vulnera el debido proceso del implicado, ya que "...inmediatamente se genera la medida cautelar no tiene el mismo respaldo inmediato que sería el que otorgue la caución, con lo cual se desconocen las garantías procesales de que todo juicio debe gozar de las herramientas mínimas que le otorguen a los individuos la posibilidad de la defensa de sus derechos..."

Finalmente, expresan que "...entendiendo el debido proceso como el conjunto de garantías que protegen a las personas a efectos de asegurar durante el proceso una pronta y cumplida justicia, nada más conveniente que al exigirse la caución a los organismos de control, los damnificados o lesionados con la medida cautelar ejecutaran la póliza y no verse obligados a adelantar un proceso largo y tedioso."

IV. INTERVENCIONES

Intervención de la Auditora General de la República.

La Auditora General de la República, por intermedio de apoderada, intervino en el asunto de la referencia con el fin de solicitar a esta Corporación declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Previo a la exposición de las razones por las cuales considera que las normas son constitucionales, la interviniente le aclara a la Corte que, a su juicio, "los argumentos de las demandantes carecen de sustentación lógica de los cargos de inconstitucionalidad, más bien plantean criterios subjetivos de la inconveniencia que genera la falta de una caución, en cuanto ésta agilizaría la reparación de un posible daño".

Subsidiariamente, opina la interviniente que los artículos acusados no van en contra de la Constitución, sino que, por el contrario, la reiteran.

Respecto al primer cargo expuesto por las demandantes, referente al artículo 2° de la Constitución Política, la interviniente considera que uno de los fines del Estado, además de proteger los derechos fundamentales, es "buscar un orden justo, aumentando la eficacia del gasto social, mejorando la fiscalización de ese gasto y consolidando un sistema de protección social para todos sus nacionales con prioridad en los grupos mas vulnerables". Por lo tanto, todas las medidas que se adopten con el fin de recuperar y resarcir los daños ocasionados al patrimonio público, están encaminados a asegurar un orden justo, defendiendo los recursos con los que se construye la equidad social.

En cuanto al siguiente cargo, referente al desconocimiento del principio de igualdad, expresa la interviniente que difiere totalmente del mismo, toda vez que en los procesos de responsabilidad fiscal, el funcionario de un ente de control ostenta el papel del juez que actúa en la jurisdicción ordinaria, lo que implica que no es éste quien tiene la obligación de constituir la garantía, sino que esta función recae en cabeza del titular de la acción. "Por lo tanto en estricta aplicación del principio de igualdad, del mismo modo que un juez no está obligado a constituir caución para poder decretar medidas previas, tampoco el servidor público de los entes de control, que cumple idéntica función debe soportar esa carga"[1].

En este caso, si bien es cierto que el Estado es el titular de la acción, el legislador no necesita imponerle la obligación de garantizar la indemnización de los daños que con la adopción de las medidas cautelares se pueda ocasionar, pues el artículo 90 de la Constitución ya se había ocupado de ello. Adicionalmente, el demandado artículo 12 impone al funcionario que decreta las medidas, la obligación de responder de los perjuicios que pueden ser ocasionados en caso de haber actuado con temeridad o mala fe.

Sostiene que el decreto de medidas cautelares sin previa caución no viola el derecho al debido proceso, ni limita o impide el derecho de defensa, en cuanto las mencionadas medidas dan la posibilidad a los investigados de controvertir las pruebas y de interponer los recursos de ley.

Intervención de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República, por intermedio de apoderada especial, intervino en el asunto de la referencia con el fin de oponerse a la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los

artículos 10 y 12 parciales de la Ley 610 de 2000, y solicitar la declaratoria de exequibilidad de las mismas.

Luego de referirse a la naturaleza del proceso de responsabilidad y destacar sus principales características, señala el interviniente que las normas demandadas otorgan facultades exorbitantes a los investigadores frente a los procesos de responsabilidad fiscal, en el sentido de decretar medidas cautelares, con el fin de evitar la insolvencia de los sindicados, pues la medida tiene un carácter precautorio, independiente de la decisión de condena y de quién ha sido señalado como responsable fiscal, como se señaló anteriormente.

Desde luego, dentro del proceso de responsabilidad fiscal es necesario decretar medidas cautelares sin necesidad de constituir caución ya que su finalidad es la recuperación de los bienes y dineros del Estado malversados y evitar la insolvencia del responsable fiscal.

Frente a las prerrogativas que tienen las contralorías para decretar medidas cautelares sin necesidad de prestar caución, el sindicado debe soportar estas actuaciones por parte del Estado, toda vez que las mismas no son impuestas caprichosamente, sino que provienen del mandato constitucional y legal.

Finalmente, la interviniente aclara que en el proceso de responsabilidad fiscal, el juez no tiene un papel de tercero imparcial, como en los demás procesos judiciales, sino que, por el contrario, actúa como representante del Estado como juez y parte con el fin de "garantizar que el resarcimiento de los perjuicios causados al erario público por parte del gestor fiscal, no se hagan nugatorios, es decir, que el funcionario al proferir la medida no lo hace a título personal con el fin de beneficiarse frente a dicha medida"[2].

Intervención del Ministerio de Interior y de Justicia.

El Ministerio del Interior y de Justicia, por medio de apoderado, intervino en el presente proceso de inconstitucionalidad y solicitó a la Corte declarar exequibles las normas impugnadas.

Después de realizar una breve explicación acerca del control fiscal, de las atribuciones del Contralor General de la República y de lo que son las funciones de Policía Judicial, expresó que cuando los servidores públicos de la Contraloría denuncian o decretan medidas cautelares sobre los bienes de los presuntos responsables de haber infringido un daño al patrimonio público, están dando cumplimiento al artículo 2° de la Carta Política, toda vez que la mencionada acción "se constituye en una forma de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y del cumplimiento de los deberes de las autoridades de la República instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Es además un claro desarrollo de lo dispuesto en los ordinales 5 y 8 del artículo 268 constitucional."

Así, el legislador, teniendo en cuenta que en los procesos de responsabilidad fiscal los servidores públicos obran en cumplimiento de un deber jurídico: la defensa del patrimonio público, decidió otorgar a los mencionados funcionarios la facultad de decretar medidas cautelares sin necesidad de prestar caución.

El apoderado del Ministerio de Interior y de Justicia no comparte las razones de las demandantes al considerar vulnerado el derecho a la igualdad, ya que el legislador, en virtud de sus competencias, puede establecer disposiciones diferentes frente a presupuestos diferentes, sin que ello implique el desconocimiento de este derecho. En efecto, no es lo mismo la situación de un particular, que la de un servidor público, quien además de ejercer las funciones de policía, la ley le otorga facultades para denunciar ante las autoridades los bienes de los presuntos responsables con el fin que se tomen las medidas correspondientes, haciéndolo en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales y en defensa del patrimonio estatal.

Frente a las garantías procesales, aduce que las mismas no se vulneran con los apartes demandados, pues solicitar o decretar el embargo o secuestro de bienes no impide la defensa ni obstaculiza ninguno de los derechos del sindicado, pues se les otorgan los medios probatorios y de defensa necesarios para garantizarle la legalidad de la decisión final. En este sentido, en la Ley 610 de 2000, se encuentran establecidas las garantías al debido proceso con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución.

1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

La Academia Colombiana de Jurisprudencia, a través de uno de sus miembros, intervino en el asunto de la referencia y le solicitó a esta Corporación que declare la constitucionalidad de las normas acusadas.

Basado en algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional, el interviniente hizo una breve exposición sobre la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal y la pertinencia de las medidas cautelares anticipadas en el mismo. Respecto de lo primero, concluyó que se trata de un proceso de carácter administrativo cuyo objetivo es determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que manejan fondos de la Nación, cuando en ejercicio de una gestión fiscal o con ocasión de la misma, por acción u omisión y de forma dolosa o culposa, causan un daño al patrimonio del Estado.

En relación con lo segundo, precisa que las medidas cautelares anticipadas, para el caso del proceso de responsabilidad fiscal, encuentran una clara justificación constitucional en cuanto constituyen un instrumento jurídico a través del cual se busca asegurar el cumplimiento de una eventual condena, evitando que desde la iniciación del proceso el investigado se insolvente y eluda la acción del Estado.

En punto al tema de discusión, es decir, a la ausencia de caución en los procesos de responsabilidad fiscal, considera, entonces, que es razonable la no exigencia de caución a la autoridad de control fiscal, pues esta medida forma parte de las prerrogativas de que está investida la administración para garantizar el recaudo de la condena pecuniaria. En este sentido, las contra-cautelares, no son comparables para establecer un juicio de igualdad, toda vez que las que están previstas en Código de Procedimiento Civil no son aplicables a situaciones de esta índole ni están destinadas a los mismos fines públicos. Adicionalmente, el afectado, no queda desprotegido en caso de abusos, ni carece de acciones para tutelar sus derechos, pues la ley le otorga defensas administrativas y jurisdiccionales, prevé el desembargo previa caución y en

caso de fallo favorable, debe ser resarcido plenamente.

Señala igualmente que el debido proceso tampoco se ve vulnerado cuando se decretan medidas de aseguramiento durante la investigación o juzgamiento después que ha ocurrido un daño al patrimonio público, pues el proceso contra los servidores públicos para determinar su responsabilidad tiene plenas garantías que permiten que el mismo se desarrolle "... en términos equilibrados, con las pruebas necesarias y evaluaciones que permitan concluir que deben tomarse precauciones temporales sobre sus propiedades acordes con la gravedad de la acusación".

2. Intervención de la Universidad del Rosario.

El decano de la facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino en el asunto de la referencia con el fin de solicitar a la Corte la declaratoria de constitucionalidad de las normas demandadas. Según el interviniente, la ausencia de caución en los procesos de responsabilidad fiscal se justifica constitucionalmente a partir de lo siguiente:

- El hecho de otorgar a las Contralorías la posibilidad de decretar medidas cautelares sin caución previa no pone en peligro los derechos patrimoniales de las personas vinculadas al proceso de responsabilidad fiscal, pues aquellas personas que resulten afectadas con la investigación, cuentan con las herramientas necesarias para hacer efectiva la defensa y protección de sus derechos. Los perjuicios que se causen a aquellos, por la temeridad o mala fe del investigador, constituye un daño antijurídico que debe asumir el Estado en los términos del artículo 90 Superior.

- Respecto a la presunta afectación del derecho a la igualdad, considera el interviniente que las normas acusadas no lo coartan, pues es diferente que un particular solicite medidas cautelares a que lo haga el Estado, pues en el primer caso, es necesario prestar caución con el fin de garantizar el resarcimiento de los perjuicios que puedan ser causados a la contraparte con tal medida, la cual se hace necesaria ante la falta de certeza de que ese particular cuente con los recursos suficientes para cubrir los perjuicios ocasionados. En el segundo caso, en los fallos de responsabilidad fiscal, va envuelto el interés público. Por una parte, como interés en el resarcimiento del patrimonio público afectado por mala gestión fiscal, y por otra, como interés en que los sistemas de responsabilidad de los servidores públicos operen como mecanismo de mejora de la gestión fiscal y del manejo de la cosa pública.

- Finalmente, tampoco se vulnera el debido proceso, pues el hecho que las Contralorías no otorguen caución al momento de decretar medidas cautelares dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, no afecta en forma alguna el debido proceso de los investigados, pues los mismos cuentan con las garantías necesarias y medios probatorios para demostrar su inocencia y ejercer su derecho de defensa.

3. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, por intermedio de uno de sus miembros, participó en el proceso de la referencia para solicitar a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas frente a los artículos 2º y 13 de la Carta política, y un fallo inhibitorio en

relación con el cargo referente a la presunta violación del derecho al debido proceso, por presentarse el fenómeno de la ineptitud sustancial de la demanda.

Después de hacer una breve reseña de la institución de la caución o contracautela, expresó en primer lugar que en el caso objeto de revisión, no se vulnera el derecho a la igualdad, toda vez que a diferencia del proceso civil, el proceso de responsabilidad fiscal responde a una estructura inquisitiva en donde la promotora del proceso es la entidad que tiene poder de decisión frente a los asuntos ventilados en el mismo.

Contrario a lo que ocurre en el proceso ejecutivo civil, en los procesos de responsabilidad fiscal las medidas cautelares no son solicitadas por una de las partes en el litigio, sino que son decretadas oficiosamente por el funcionario competente de la Contraloría General de la República o de las Contralorías Territoriales. En este tipo de procesos, no existe la figura del tercero imparcial que fija la cuantía del daño sufrido con la medida cautelar, como sí ocurre en el civil, por lo que siempre se requiere de una pretensión judicial formulada ante la jurisdicción con el fin de que los perjuicios causados con la medida sean tasados y así puedan ser pagados.

Con respecto al orden justo, es claro que el mismo no se ve alterado al permitir el decreto de medidas cautelares sin la respectiva caución, pues para que se produzca el decreto de las medidas cautelares en los procesos de responsabilidad fiscal, es necesario que esté establecido el daño y que haya indicios de quiénes son los responsables del mismo, lo cual está expresamente contenido en la Ley 610 de 2000. Adicionalmente, el artículo demandado, también contiene claramente la carga que recae sobre el funcionario, en caso de que éste actúe de mala fe o con temeridad. "Es decir que la norma sigue los principios generales según los cuales cuando se cause un perjuicio ilegítimo éste debe ser indemnizado a la víctima y cuando un funcionario actúa con dolo o culpa grave, es también responsable por los daños causados"[3].

Respecto al cargo en el cual se expresa que se viola el debido proceso y el derecho de defensa, considera el interviniente que las demandantes no proporcionan razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes que demuestren que efectivamente existe una contradicción entre las normas demandadas y la normatividad superior, por lo cual considera que la Corte debe inhibirse de pronunciarse frente a este cargo. Aduce que en cuanto la Ley 610 de 2000 consagra los mecanismos de defensa a favor del investigado, mal puede decirse que se viola dicho derecho por el hecho de que el funcionario que solicita las medidas cautelares no preste caución.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En el concepto de rigor, el representante del Ministerio Público solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas parcialmente acusadas por los cargos relacionados con la presunta violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso, y que se inhiba para pronunciarse de fondo sobre el cargo por violación del artículo 2° Superior.

En relación con el cargo por violación del artículo 2° de la Carta, expresa el Ministerio Público que la Corte debe abstenerse de estudiarlo por cuanto las demandantes no argumentaron de una manera coherente, clara y precisa las razones por las cuales consideran que las expresiones demandadas atentan contra los fines del Estado. Expresa que "...el análisis de cargos de conveniencia, como son los cuestionamientos referidos a circunstancias operativas de la administración de justicia,

específicamente en cuanto a la duración prolongada de los procesos ante la jurisdicción contenciosa, no es del resorte de un proceso de control de constitucionalidad, razón de más para solicitar a la Corte Constitucional se inhiba de pronunciarse sobre el cargo que por violación del artículo 2 de la Constitución plantea la demanda"[4].

Respecto al cargo por violación del derecho a la igualdad, el Ministerio Público considera que los particulares que solicitan al juez la adopción de medidas cautelares dentro de los procesos civiles, se encuentran en una situación manifiestamente diferente a la de los funcionarios de la Contraloría que en los procesos de responsabilidad fiscal cumplen funciones de policía judicial y a quienes la ley habilita para decretar medidas cautelares. El particular dentro de un proceso civil, es un sujeto procesal que no tiene en sus manos la dirección del proceso, pero si un interés económico, el cual justifica la existencia de la adopción de medidas cautelares con la exigencia previa de la respectiva caución. Diferente, es la situación de los funcionarios de control fiscal, quienes actúan como policía judicial denunciando bienes para su afectación ante las autoridades judiciales competentes; no obran ni como sujetos procesales, ni el motivo de su actuación es la satisfacción de un interés económico particular. Por el contrario, actúan en cumplimiento de un deber legal, en el desempeño de una función pública, encaminada a la protección del patrimonio público. Desde ese punto de vista, considera imposible que se pueda adelantar un juicio de igualdad entre dos sujetos de derecho que actúan en escenarios procesales diferentes, con intereses evidentemente distintos.

Sostiene que el derecho del investigado dentro del proceso de responsabilidad fiscal a ser indemnizado, en caso de abuso de las facultades señaladas en las normas acusadas por parte del investigador, se garantiza mediante la acción de reparación directa en donde es el Estado el obligado a reparar el daño causado, quien a su vez, hace uso de la acción de repetición en contra del funcionario que actuó en contra del derecho.

Respecto a la vulneración del debido proceso y el derecho de defensa, el Ministerio Público recuerda, en primer lugar, que el legislador goza de una amplia discrecionalidad cuyo límite se encuentra en la observancia de las garantías procesales constitucionalmente establecidas. En esa orientación, advierte que no existe disposición constitucional alguna que obligue al legislador a consagrar la caución como un mecanismo idóneo para garantizar la indemnización de los perjuicios por la actividad de los funcionarios de control fiscal, así como tampoco es posible afirmar que esta carga debe ser impuesta a quien dirige la investigación o a quien ostenta el carácter de policía judicial al interior de la Contraloría, pues no es claro cómo prestar o no una caución pueda incidir en el ejercicio del derecho de defensa del investigado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra varias disposiciones que forman parte de una ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa: planteamiento sobre una posible ineptitud sustancial de la demanda.

Conforme se advirtió en el acápite de antecedentes, algunos de los intervinientes y el Ministerio

Público solicitan a la Corte que se declare total o parcialmente inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, por cuanto la demanda no cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad, en particular, con aquél que exige estructurar en debida forma verdaderos cargos de inconstitucionalidad contra las preceptivas acusadas.

En esta dirección, la representante de la Auditoría General de la Nación sostiene, como cuestión previa, que todos los cargos de la demanda carecen de sustentación lógica, en tanto se limitan a plantear criterios subjetivos de inconveniencia que son ajenos al juicio de inconstitucionalidad.

Quien actúa a nombre del Instituto de Derecho Procesal, también solicita a la Corte que se declare inhibida respecto al cargo que se formula por la presunta violación del derecho al debido proceso, pues considera que las demandantes no proporcionaron razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes que demuestren la existencia de una contradicción entre las disposiciones acusadas y la normatividad superior alusiva al citado derecho.

Por su parte, el Procurador General de la Nación, en el concepto de rigor, manifiesto a la Corte que no es admisible el estudio del cargo por la aparente violación del artículo 2° de la Carta, ya que las demandantes no argumentaron de manera coherente y precisa el porqué las expresiones normativas impugnadas atentan contra los fines del Estado, limitándose a señalar razones de simple conveniencia extrañas a esta clase de procesos.

Igualmente, la Agencia Fiscal aduce que en la medida en que el juicio de igualdad se plantea entre dos sujetos de derecho que actúan en escenarios procesales diferentes -los particulares en los procesos civiles y los funcionarios de la contraloría en el proceso de responsabilidad fiscal-, no es posible llevar a cabo el aludido juicio.

Así las cosas, previo a cualquier pronunciamiento de fondo, debe iniciar la Corte por analizar si la presente demanda cumple con los requisitos mínimos que exige la ley para que la misma pueda ser objeto del juicio de inconstitucionalidad.

3. Requisitos mínimos que deben cumplir todas las demandas de inconstitucionalidad para que puedan ser objeto de decisión de fondo por parte del Tribunal Constitucional.

De acuerdo con la hermenéutica constitucional sobre la materia, aun cuando el derecho político y ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución es por esencia un derecho fundamental de aplicación inmediata (C.P. arts. 40-6 y 85), el mismo no ostenta un carácter absoluto e ilimitado, que habilite a sus titulares o destinatarios para ejercerlo de forma indiscriminada e inconsulta.

Si bien la naturaleza pública, participativa e informal del precitado derecho excluye la posibilidad de fijarle condiciones especiales para su ejercicio -a la manera de una técnica jurídica como la prevista para las acciones ordinarias-, ésta no proscribe la imposición de una carga mínima, cuyo propósito específico se concentra, por una parte, en racionalizar el uso del derecho, impidiendo que la presunción de constitucionalidad que ampara el ordenamiento sea cuestionada sin fundamento válido y real, y por la otra, en delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, quien dentro del sistema previsto por la actual Carta Política, no tiene asignada la función de adelantar un control oficioso de constitucionalidad sobre la actividad legislativa.

En relación con esto último, ha expresado la Corporación que la falta de regulación mínima para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, dificulta significativamente la labor del control constitucional de las leyes, en cuanto le impide a este Tribunal percibir con claridad, suficiencia y acierto el conflicto jurídico que se lleva a su conocimiento, generando cierto grado de incertidumbre e inseguridad jurídica. En esa línea, también ha señalado que la ausencia de parámetros normativos que gobiernen el aludido derecho político, degeneraría en el uso desmesurado y arbitrario del mismo, haciendo del todo nugatorio el objetivo buscado con su reconocimiento constitucional, cual es el crear una posibilidad real y efectiva de participación ciudadana en el control del poder político y en la defensa directa de la Carta, mediante el ejercicio razonable de los mecanismos instituidos para el efecto.

Así, en procura de racionalizar la acción pública de inconstitucionalidad y de garantizar la verdadera efectividad de los derechos y principios que le dan sustento jurídico, es sabido que el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, declarado exequible por la Corte en la Sentencia C-113 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), es la norma que fija los requisitos o condiciones mínimas que debe observar el ciudadano al momento de presentar la demanda, para que la misma se entienda concebida en legal forma y haga posible un pronunciamiento de fondo por parte del órgano de control. Dichos requisitos se concretan o articulan en los siguientes tres componentes básicos: (i) el señalamiento de las normas que se acusan como inconstitucionales; (ii) la indicación de las preceptivas constitucionales que se estiman violadas; y (iii) la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

Respecto de esta última condición, la que exige explicar las razones por las cuales se consideran violadas las disposiciones constitucionales citadas, ha definido la jurisprudencia que por su intermedio se impone al actor una carga de contenido sustancial y no meramente formal, cual es la de formular por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad. Bajo ese entendido, si el demandante efectúa una acusación vaga, abstracta y global, la demanda debe considerarse inepta, ya que la falta de concreción y explicación del cargo impide que se desarrolle una controversia de tipo constitucional.

Ahora bien, al unificar los criterios de interpretación definidos por la Corte en los distintos pronunciamientos alusivos al tema, en la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), esta Corporación precisó que, sin incurrir en formalismos técnicos que contraríen la naturaleza pública e informal de la acción de inconstitucionalidad, se entiende que se ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, un cargo concreto, cuando el mismo se apoya en razones "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"[5]. Ello significa que sólo hay lugar a activar el respectivo juicio, si la acusación presentada por el actor es (i) lo suficientemente comprensible y de fácil entendimiento (razones claras), (ii) recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor (razones ciertas), (iii) define o muestra en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política (razones específicas), (iv) utiliza argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia (razones pertinentes), y (v) contiene todos los elementos de juicio-argumentativos y probatorios- que son imprescindibles para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de manera que despierte por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado (razones suficientes).

En este sentido, la posibilidad de promover y llevar a su fin un juicio de inconstitucionalidad, esto es, la expectativa de lograr una decisión definitiva o de mérito, depende en todos los casos de que el actor de estricto cumplimiento a los requisitos señalados, en especial, el que le impone expresar en la demanda, en forma clara, cierta, específica, pertinente y suficiente, la manera como la norma acusada vulnera o afecta las disposiciones superiores que se hayan citado. De lo contrario, si no se atienden las condiciones mínimas de procedibilidad, concretamente la relacionada con la exposición de las razones de inconstitucionalidad, la acusación será sustancialmente inepta, forzando la consecuente decisión inhibitoria.

Valga precisar que, por disposición del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, una primera oportunidad para evaluar si la demanda cumple o no con los requisitos de procedibilidad a los que se ha hecho expresa referencia, es precisamente el momento en el que se decide sobre su admisibilidad. En esa instancia del proceso, si se detecta un defecto en la formulación de la acusación, se procede a inadmitir la demanda dándole oportunidad al accionante para que en un término de tres días la corrija so pena de ser rechazada. No obstante, en la medida en que esa primera valoración responde a un análisis parcial y sumario que se lleva a cabo únicamente por cuenta del despacho del Magistrado Ponente, con acierto, la misma norma autoriza al pleno de la Corte para adelantar el análisis de procedibilidad también en la Sentencia, luego de evaluar la opinión de los distintos intervinientes y del Ministerio Público, y una vez producidos los respectivos debates.

Así, aun cuando en el auto admisorio el Magistrado Ponente haya considerado que la demanda reúne los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, es posible que la Sala Plena adopte la decisión contraria, cuando encuentre que el cumplimiento de los requisitos, en particular el referente a la formación de un verdadero cargo de inconstitucionalidad, presenta en realidad una formulación apenas aparente y no real que impide proferir un fallo de fondo.

4. Ineptitud sustancial de la demanda. Decisión inhibitoria en el caso de las normas acusadas.

Dando aplicación a los criterios expuestos en el numeral anterior, encuentra la Corte que la demanda formulada contra algunos apartes de los artículos 10 y 12 de la Ley 610 de 2000 es sustancialmente inepta, toda vez que las demandantes no estructuraron un verdadero cargo de inconstitucionalidad en su contra. Conforme lo expresaron algunos intervinientes, una lectura detenida del texto de la demanda lleva a concluir, sin la menor discusión, que las acusaciones invocadas carecen de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes, que permitan al órgano de control constitucional adelantar y desarrollar el respectivo juicio de constitucionalidad.

4.1. Respecto a la presunta violación del artículo 2° de la Constitución, el reparo que esgrimen las demandantes contra las disposiciones citadas, se limita a la consideración de calificar como inequitativo que los funcionarios de los órganos de control puedan decretar medidas cautelares sin prestar caución, en cuanto ello dificulta el resarcimiento de los daños que se puedan causar al afectado, al tener éste que acudir a un proceso ordinario de reclamación.

Así entendido, el anunciado cargo es del todo insuficiente e impreciso para justificar un estudio de fondo y, por tanto, para motivar la declaratoria de inconstitucionalidad de las expresiones acusadas, ya que el mismo, ni define de que forma se produce la violación alegada, ni tampoco aporta un mínimo de argumentación que sustente la solicitud y, por tanto, que genere cierto grado de sospecha sobre la constitucionalidad de las proposiciones jurídicas acusadas o, lo que es igual, sobre la

presunción de constitucionalidad que las ampara.

Las actoras no explican como y por qué la práctica de medidas cautelares en el proceso fiscal sin necesidad de prestar caución, viola la disposición constitucional que consagra los fines esenciales del Estado y que le impone a las autoridades el deber de garantizar los principios, derechos y deberes ciudadanos. La simple afirmación de considerar que tal proceder es inequitativo, en cuanto dificulta una reclamación futura por los daños que tales medidas puedan causar al obligar al perjudicado a recurrir a un proceso ordinario, responde en realidad a una apreciación subjetiva y personal de las demandantes sobre la conveniencia o inconveniencia de la medida, y en ningún caso a una verdadera razón de inconstitucionalidad.

Desde este punto de vista, la afirmación es también impertinente en cuanto no está fundada en argumentos de tipo constitucional sino de naturaleza práctica y operativa, materializados en una crítica personal a la forma como el orden jurídico viene regulando el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado y de sus agentes, más concretamente, en lo que refiere a las reclamaciones por daños antijurídicos que puedan derivarse del proceso de responsabilidad fiscal. En este sentido, es posible afirmar que la presunta acusación no se dirige a atacar directa ni indirectamente el contenido de las normas impugnadas por aparentes vicios de inconstitucionalidad, sino por las incomodidades operativas que a juicio de las actoras se derivan de su aplicación material.

Así las cosas, considerar o no pertinente la medida, en cuanto dificulta la posible reclamación del afectado, no constituye un argumento de constitucionalidad sino de mera conveniencia, el cual, como se ha expresado, desborda por completo el ámbito de competencia del juez constitucional.

4.2. Sobre la presunta violación del principio de igualdad, encuentra la Corte que tampoco se estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad, ya que las demandantes reducen la acusación al simple hecho de destacar la diferencia de trato que se presenta entre el contenido de las normas impugnadas y la previsión contemplada en el artículo 513 del Código de Procedimiento Civil (C.P.C.), sin exponer los motivos o razones por los cuales consideran que tal diferencia es discriminatoria y contraria a la Carta. En esa orientación, tan solo señalan que si el artículo 513 del C.P.C. le impone a los particulares que solicitan la práctica de medidas cautelares la obligación de prestar caución, para que la igualdad sea real y efectiva, es necesario que tal exigencia se haga extensiva a los funcionarios que intervienen en el proceso de responsabilidad fiscal, toda vez que su investidura no es suficiente para que las normas acusadas lo eximan de constituir la respectiva caución.

Conforme lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación, para efectos de configurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, no es suficiente con sostener que las disposiciones objeto de controversia establecen un trato diferente frente a cierto grupo de personas y que ello es contrario al artículo 13 -tal y como lo pretenden las demandantes-. También es imprescindible que se expresen las razones por las cuales considera el acusador que la supuesta diferencia de trato resulta discriminatoria, sustentando tal discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida.

Esta última exigencia es necesaria si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el criterio de interpretación fijado por este Tribunal, la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se

encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales. Según lo ha dicho la jurisprudencia, aun cuando la igualdad se manifiesta como un derecho relacional que propugna por reconocer a las personas un mismo trato frente a las autoridades y unos mismos derechos y libertades, su garantía de efectividad no se materializa en la constatación mecánica o matemática de las disposiciones que se aplican a unos y otros sujetos, sino en la adecuada correspondencia entre las diversas situaciones jurídicas objeto de regulación.

En ese sentido, el juicio de igualdad desborda la mera verificación referente a si se ha otorgado o no idéntico tratamiento normativo a todos los destinatarios de la ley, pues es claro que cuando los supuestos de hecho que definen la aplicación de ciertas consecuencias normativas cambian o varían en relación con algunos de tales destinatarios, es constitucionalmente admisible que el tratamiento reconocido a estos últimos sea sustancialmente distinto, sin que esa sola circunstancia haga presumir el quebrantamiento del precitado principio.

Entonces, en relación con los destinatarios de la ley, es de resaltarse que la máxima de la igualdad se entiende quebrantada, no por el hecho de que el legislador haya previsto un trato desigual entre unos y otros sujetos, sino como consecuencia de que tal diferencia normativa resulte arbitraria y desprovista de una justificación objetiva y razonable, generando una verdadera discriminación. Desde este punto de vista, puede afirmarse que el legislador goza de un cierto margen de libertad de configuración normativa para regular de manera diferente una determinada situación jurídica, diferencia que sólo resulta discriminatoria si no se encuentra razonablemente justificada.

Por ello, en principio, las disposiciones que regulan aspectos relacionales o consagran diferencias de trato están amparadas por la presunción de constitucionalidad, de manera que su cuestionamiento por vía del control abstracto de constitucionalidad, cuando éste se origina en una presunta violación del principio de igualdad, le impone al demandante no solo la obligación de señalar el término de comparación, sino también, y de manera especial, la de exponer las razones por las cuales considera que esa diferencia de trato es arbitraria e injustificada y genera un trato discriminatorio. Dicho en otras palabras, cuando una norma es acusada por vulnerar el principio de igualdad, el actor debe precisar cuales son los grupos o sujetos que se comparan y cuales los criterios para llevar a cabo tal comparación y que conducen a concluir que se desconoció el citado principio.

Como ya se dijo, considerando que en el presente caso no se explica porqué las expresiones acusadas generan un trato discriminatorio, la Corte no puede asumir la competencia y llevar hasta su culminación el juicio de inconstitucionalidad planteado en esta causa. El cumplimiento de este último requisito de procedibilidad para la elaboración del cargo, resultaba especialmente relevante en el asunto sub exámine, si se tiene en cuenta que el juicio de igualdad que se plantea involucra, por una parte, una institución jurídica de creación legal como es la caución, y por la otra, a sujetos que en relación con dicha institución no se encuentran en una misma situación fáctica y jurídica. En relación con lo primero, ha sostenido esta Corporación que tanto la caución como las medidas preventivas son figuras jurídicas de creación legal cuya aplicabilidad, procedencia y características le corresponde fijar al legislador, pudiendo éste definir en que casos son necesarias y en que casos no, de acuerdo a la valoración que haga previamente sobre su incidencia en cada proceso judicial o administrativo. Sobre lo segundo, sin duda que el término de comparación que pretenden hacer valer las demandantes frente a las normas acusadas, se formula entre sujetos que en el tema de la caución

se encuentran inscritos en regímenes jurídicos distintos: los particulares que actúan como parte interesada en los procesos civiles de ejecución, de un lado, y los servidores públicos -funcionarios de los órganos de control fiscal- a quienes se les asigna la función de tramitar los procesos de responsabilidad fiscal, del otro.

En ese orden de ideas, el análisis de constitucionalidad debería recaer sobre la definición del ámbito de competencia legislativa en materia de cauciones, y sobre la comparación de los dos regímenes jurídicos involucrados, para determinar si la diferencia de trato prevista en las normas impugnadas es contraria a la Constitución. Pero es precisamente ese análisis el que no se plantea en la demanda, pues en ella no se expone un solo argumento que justifique en alguna medida la existencia de una discriminación. Esa deficiencia no permite a este Tribunal entrar a formular de oficio las distintas hipótesis de inconstitucionalidad y proceder a resolver sobre las mismas.

4.3. Finalmente, en punto al cargo por la aparente violación del derecho fundamental al debido proceso, las accionantes señalan que la no exigencia de una caución para garantizar la práctica de medidas cautelares en los procesos de responsabilidad fiscal, desconoce el citado derecho en cuanto implica una ausencia de las "herramientas mínimas que le otorguen a los individuos la posibilidad de la defensa de sus derechos".

A este respecto, encuentra la Corte que, conforme ocurrió con los cargos anteriores, el mismo es inepto ya que no está sustentado en razones claras, ciertas, específicas y pertinentes a través de las cuales pueda motivarse la existencia de una oposición objetiva entre las expresiones impugnadas y las garantías que identifican el citado derecho. Compartiendo la posición adoptada por algunos de los intervinientes en este proceso, la Corte no entiende cómo el hecho de prestar o no caución en el proceso de responsabilidad fiscal, puede incidir negativamente en el debido proceso, y en particular, en el ejercicio del derecho a la defensa de los investigados; aspecto que tampoco es explicado por las demandantes en lo más mínimo.

Siguiendo la línea de interpretación fijada por esta Corporación, el derecho al debido proceso comprende "el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le asegura a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho"[6]. Como parte integral del debido proceso se cuenta el derecho a la defensa, el cual se materializa en la posibilidad real y efectiva de quien es vinculado a un proceso, de conocer oportunamente la investigación que se adelanta en su contra, de asesorarse de un abogado, de controvertir las pruebas que lo afectan y de interponer los recursos reconocidos en la ley.

De acuerdo con el alcance dado a los referidos derechos, no se explica como la no exigencia de caución puede afectar el derecho a la defensa, ya que la propia Ley 610 de 2000, en disposiciones diferentes a las que fueron impugnadas, otorga a los sujetos implicados todas las garantías técnicas y materiales que son necesarias para asegurar esa garantía constitucional. En esa línea, tal ordenamiento prevé: (i) la designación de un abogado (art. 42); (ii) la exposición libre y espontánea (art. 42); (iii) la notificación de las decisiones que se adopten en el proceso (arts. 41 y 50); (iv) la oportunidad para solicitar y aportar pruebas y controvertir las que se presenten en su contra (arts. 32 y 50); y (v) la posibilidad de interponer recursos y acciones independientes contra las decisiones adoptadas, en particular la que le pone fin a la actuación (arts. 50, 57 y 59).

A través de los distintos mecanismos en referencia, el implicado tiene entonces plenamente asegurado su derecho a la defensa, de manera que el argumento para considerar afectado tal derecho, no puede estructurarse válidamente a partir de las normas que eximen del pago de la respectiva caución a los funcionarios investigadores en el proceso fiscal. Conforme con ello, la Corte considera que las demandantes estructuraron el referido cargo a partir de un supuesto errado, no solo por ignorar el contenido de las disposiciones que han sido citadas, sino también por no fundamentarlo en razones de constitucionalidad sino de mera conveniencia.

Ciertamente, complementar la acusación anterior con el argumento de que el no pago de la respectiva caución priva al implicado de una alternativa ágil y eficaz para reclamar los daños ocasionados por la práctica de medidas cautelares, obligándolo a recurrir a la acción de reparación directa, tampoco constituye un verdadero concepto de violación frente al derecho a la defensa. Como lo expreso la Corte al referirse al cargo por violación del artículo 2° Superior, acusaciones de esta naturaleza desbordan el ámbito del juicio abstracto de constitucionalidad, en cuanto responden a simples opiniones personales sobre la conveniencia e inconveniencia de una medida, en este evento, materializada en una crítica a la manera como el legislador viene regulando el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, y de lo que a juicio de las actoras resulta ser más adecuado y práctico para asegurar en forma rápida y práctica la defensa de los intereses particulares, cuando éstos son afectados por actos de los funcionarios públicos en los proceso de responsabilidad fiscal.

Con base en lo expuesto, aun cuando la presente demanda fue inicialmente admitida por el Magistrado Sustanciador en el respectivo Auto admisorio, un estudio detenido de la misma lleva al Pleno de la Corte a concluir que la misma es sustancialmente inepta, en cuanto no estructuró contra las normas impugnadas un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

Por las razones expuestas, la Corte se inhibirá de hacer pronunciamiento de fondo sobre las expresiones "sin necesidad de caución" y "sin que el funcionario que las ordena tenga que prestar caución", contenidas en los artículos 10 y 12 de la Ley 610 de 2000, respectivamente.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

Declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo respecto de las expresiones "sin necesidad de caución" y "sin que el funcionario que las ordena tenga que prestar caución", contenidas en los artículos 10 y 12 de la Ley 610 de 2000, respectivamente, por presentarse una ineptitud sustancial de la demanda.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Visible a folio 26.

[2] Visible a folio 42.

[3] Visible a folio 88.

[4] Ibidem.

[5] Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[6] Sentencia T-001 de 1993 (M.P. Jaime Sanín Greiffenstein).



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación de disposiciones aplicables al MUNICIPIO DE MEDELLÍN

n.d.

Última actualización: 15 de septiembre de 2020



logo