

PROCESO DE COBRO COACTIVO - Naturaleza e improcedencia de la figura de la prescripción de la acción

Frente al cobro de sumas de dinero adeudadas en virtud de un acto administrativo que decidió el proceso de responsabilidad fiscal no puede hablarse de prescripción de la acción, en primera medida porque como ya se vio, el proceso de cobro coactivo no tiene carácter jurisdiccional, y en segundo lugar, porque en estos casos es aplicable el artículo 66 del C.C.A., es decir, la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo. Efectivamente, no le asiste razón al accionante cuando manifiesta que la acción de cobro de las sumas señaladas en el fallo de 1º de agosto de 2001 se encuentra prescrita, toda vez que como se vio, el término de cumplimiento del acto administrativo no está sometido al fenómeno de la prescripción sino a la pérdida de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 66 del C.C.A.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 66

NOTA DE RELATORIA: Al respecto ver, Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de 12 de octubre de 2006, C.P. Dr. Juan Angel Palacio Hincapié 25000-23-27-000-2000-00959-01(14438).

ACCION DE TUTELA - improcedencia por la existencia de otro medio judicial de defensa y no demostrarse un perjuicio irremediable

Mediante auto de 27 de febrero de 2003, el Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, ordenó seguir adelante la ejecución, acto frente al cual proceden las acciones ordinarias ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 42 de 1993. En tal medida, el accionante contaba con otro medio de defensa judicial para desvirtuar la legalidad del referido acto, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo. En virtud de tal circunstancia y de conformidad con las consideraciones expuestas en el numeral I de la parte motiva de esta providencia, la acción de tutela por su carácter subsidiario y excepcional es improcedente, salvo que el accionante se encontrara bajo una situación de perjuicio irremediable, la cual no acreditó durante este trámite.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 6

NOTA DE RELATORIA: Sobre perjuicio irremediable, Corte Constitucional, sentencia T-1060 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

ANOTACION EN BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES - No es una pena imprescriptible

Así las cosas, para la Sala no es de recibo el argumento esgrimido por el peticionario en el sentido que dicha anotación constituye una sanción imprescriptible, toda vez que del mismo texto del artículo 60 de la Ley 610 de 2000 se extrae con claridad que aquélla permanecerá hasta el momento en que la obligación sea satisfecha. Lo anterior quiere decir que la anotación en el boletín que emite la Contraloría General de la República es una medida que depende completamente de la conducta del responsable fiscal, quien puede lograr su exclusión del boletín a través del pago de las sumas de dinero que adeuda al

Estado. En tal medida, resulta evidente que la mencionada anotación no representa una pena intemporal, ni mucho menos una sanción imprescriptible que desconozca la prohibición consagrada en el inciso tercero del artículo 28 constitucional.

FUENTE FORMAL: LEY 610 DE 2000 - ARTICULO 60

ACCION DE TUTELA - Carencia actual de objeto por hecho superado frente al derecho de petición

En criterio de la Sala, con el oficio antes señalado se resuelve de forma clara, precisa y congruente el objeto de la petición elevada por el actor; igualmente, en el transcurso de la actuación pudo determinarse que el accionante ya ha recibido efectivamente la respuesta proferida por la entidad demandada, circunstancia que permite concluir la carencia actual de objeto por hecho superado. En efecto, si bien en un principio el Tribunal declaró acertadamente la existencia de una vulneración al derecho fundamental de petición del tutelante, los hechos que fundamentaron dicha vulneración se encuentran actualmente superados, en razón a la contestación de fondo emitida por el Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la autoridad demandada, que fue recibida por el actor con posterioridad a la interposición de la acción de tutela.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 23

NOTA DE RELATORIA: Sobre hecho superado, Corte Constitucional, Sentencia T-308 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y Sentencia T-170/09

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00362-01(AC)

Actor: CESAR ANTONIO LUGO MORALES

Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante, en contra de la sentencia de 9 de abril de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que concedió parcialmente la solicitud de amparo.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, César Antonio Lugo Morales, acudió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de solicitar la protección de los derechos y principios al debido proceso, el acceso a cargos y funciones públicas y la prohibición de penas imprescriptibles, presuntamente vulnerados por la Contraloría General de la República.

Solicita en amparo de los derechos y principios invocados, que se ordene a la autoridad accionada decretar la prescripción de la acción de cobro dentro del proceso de jurisdicción coactiva que cursa en su contra radicado bajo el N° 043, y que en consecuencia ordene la supresión de la anotación en el boletín de responsables fiscales y cese las acciones encaminadas a hacer efectiva la obligación.

Lo anterior, lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (Fls 1-18):

Informa que el Grupo de Investigaciones Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República adelantó en su contra un proceso de responsabilidad fiscal (radicado bajo el N° 060), por el presunto manejo irregular de combustible mientras se desempeñaba como Corregidor Departamental de La Pedrera (Amazonas).

Señala que mediante fallo de 1º de agosto de 2001, la Contraloría General de la República lo declaró fiscalmente responsable por la suma de \$12`414.030 y ordenó el inicio del proceso de cobro coactivo y la inclusión en el boletín de responsables fiscales.

Indica que el fallo mencionado fue notificado por edicto del 29 de agosto de 2001 y quedó ejecutoriado el 18 de octubre del mismo año, en razón a que no ejerció los recursos legales que tenía a su disposición.

Relata que mediante auto N° 002 de 26 de noviembre de 2001, la Contraloría General de la República libró mandamiento de pago en su contra, por \$12`414.030 por concepto de capital e intereses del 12 por ciento anual.

Manifiesta que el anterior acto administrativo le fue notificado de forma personal el 23 de enero de 2002.

Relata que elevó propuesta de acuerdo de pago ante la Contraloría General de la República mediante oficio del 17 de septiembre de 2002.

Afirma que mediante oficio de 31 de octubre de 2002 fue emitido el acuerdo de pago por parte de la entidad accionada.

Expresa que la Contraloría General de la República, por intermedio de auto de 5 de noviembre de 2002, decretó la suspensión del proceso de cobro coactivo.

Apunta que mediante auto de 27 de febrero de 2003, la autoridad demandada revocó el acuerdo de pago y ordenó seguir adelante con la ejecución.

Narra que en el mes de junio de 2009 elevó una petición ante la Contraloría General de la República, solicitando que se declarara la prescripción de la acción de cobro coactivo, por cuanto a su juicio ésta se había configurado en virtud del cumplimiento del término prescriptivo consagrado en la Ley 791 de 2002.

Menciona que dicha solicitud fue negada por la entidad mediante Resolución N° 099 de 2 de septiembre de 2009, frente a la cual no procedía recurso alguno.

Alega que la accionada no se pronunció sobre el término de prescripción que rige para su caso, lo que a su juicio conlleva afirmar que la sanción es intemporal. Igualmente considera que como el proceso fue suspendido por el auto de 5 de noviembre de 2002, la norma aplicable en su caso es la Ley 791 de 2002, vigente para el momento en que ordenó la reanudación de aquél.

Declara que posteriormente elevó solicitud a fin de que se revocara la Resolución N° 099 de 2 de septiembre de 2009, la cual fue negada por la demandada mediante Oficio N° 01630, en donde insiste en que la sanción es imprescriptible. El peticionario no informó la fecha de radicación de la petición o de emisión de la respuesta por parte de la accionada.

Aduce que en el año 2011 nuevamente solicitó la declaratoria de prescripción de la acción de cobro, sustentando su pretensión en un concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que según el actor afirma que el término prescriptivo de la acción de cobro es el de 5 años contemplado en el numeral 3º del artículo 66 del C.C.A.

Señala que la Contraloría General de la República volvió a rechazar su petición, bajo el argumento de que la administración había adelantado todas las acciones tendientes a obtener el pago de los recursos fiscales. Observa que los nueve años transcurridos desde el auto que libró el mandamiento de pago sin que se haya logrado el cobro de los dineros, controvierten las manifestaciones realizadas por la entidad.

Indica que el 26 de enero de 2012 y una vez transcurridos 10 años contados a partir del auto que libró mandamiento de pago, nuevamente pidió que se declarara la prescripción de la acción de cobro y el retiro del boletín de responsables fiscales.

Considera que la Contraloría General de la República está desconociendo sus derechos fundamentales, pues a pesar de haber transcurrido 10 años desde la notificación del mandamiento de pago y haberse presentado la extinción de la acción de cobro, aún no se ha declarado la prescripción de la misma ni se ha eliminado la anotación en el boletín de responsables fiscales.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

La Gerencia Departamental Amazonas de la Contraloría General de la República pidió que se negara el amparo solicitado, con base en los argumentos que se exponen a continuación (fls. 75-89):

Como primer aspecto destaca que la jurisprudencia ha reiterado que el proceso de responsabilidad fiscal es una actuación eminentemente administrativa que no tiene matiz sancionatorio, pues su carácter es patrimonial y resarcitorio.

Afirma que en el asunto debatido ha actuado en todo momento con sujeción a las fuentes del derecho que rigen los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.

Alega que al caso concreto no es aplicable la Ley 791 de 2002 (por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil), ya que el Consejo de Estado ha señalado que cuando el título ejecutivo que da origen al proceso de jurisdicción coactiva es un acto administrativo, el término de prescripción de la acción se rige por el numeral 3º del artículo 66 del C.C.A.

Así las cosas, aclara que de la jurisprudencia del Consejo de Estado se pueden extraer dos conclusiones: i) La pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo opera solamente cuando han transcurrido más de cinco años entre la ejecutoria del mismo y la notificación del mandamiento de pago dentro de los términos del artículo 90 del C.P.C., y ii) que una vez notificado el mandamiento de pago dentro del término legal queda interrumpida la pérdida de fuerza ejecutoria, pues ésta no se reanuda como la prescripción consagrada en el Código Civil.

Considera que en el presente asunto la acción de tutela es improcedente por cuanto el accionante contaba con otros medios de defensa judicial, y además porque estima que no se está desconociendo ninguno de sus derechos fundamentales.

Por último, manifiesta que la entidad se encuentra preparando el proyecto de respuesta a la solicitud de prescripción elevada por el actor en enero de 2012, que sería notificada oportunamente y en legal forma.

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia de 9 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, tuteló los derechos a la vida digna, el mínimo vital, el debido proceso y de petición del actor, y ordenó al Contralor Delegado para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo adoptara una decisión de fondo frente a la petición elevada el 26 de enero de 2012, y notificara la misma en la forma dispuesta en los artículos 43 a 47 del C.C.A. (fls. 91-99).

Como sustento de la decisión, el Tribunal señala que en la actuación se probó que el actor elevó una solicitud ante la entidad pública demandada el 26 de enero de

2012, sin que ésta acreditara haberla atendido de fondo; en el mismo sentido, el *A quo* observa que no existe constancia de que la parte actora haya sido notificada de contestación alguna.

Como consecuencia de lo anterior, estima que la conducta de la Contraloría General de la República desconoce el núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

LA IMPUGNACION

Mediante escrito de 24 de abril de 2012, el actor impugnó la sentencia antes descrita, con base en los argumentos que se exponen a continuación (fls. 102-116):

Cuestiona la decisión del Tribunal en cuanto estudió la vulneración del derecho de petición pero omitió pronunciarse sobre los demás derechos fundamentales invocados.

Expresa que mediante oficio de 20 de abril de 2012, la entidad demandada se pronunció sobre la solicitud elevada por él el 26 de enero de 2012, negando nuevamente la solicitud de declaratoria de la prescripción de la acción de cobro. Considera que en razón de lo anterior, tiene a su disposición la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto que negó su solicitud, pero insiste en que la protección por vía de la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

Insiste en que las actuaciones de la Contraloría General de la República vulneran sus derechos fundamentales al debido proceso y la vida digna, y que además representan un desconocimiento del principio de imprescriptibilidad de las penas, pues la negativa de eliminar la anotación del boletín de responsables fiscales le impone una sanción intemporal que no está obligado a soportar.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. De la improcedencia de la acción de tutela por la existencia de otro medio judicial de defensa, salvo la configuración de un perjuicio irremediable.

La procedencia de la acción de tutela por mandato constitucional (artículo 86) y de conformidad con el Decreto 2591 de 1991 que reglamenta su ejercicio, es una acción de carácter excepcional y subsidiario para la protección y garantía de los derechos fundamentales.

Lo anterior quiere decir, que la misma en principio no puede ser empleada como mecanismo principal y definitivo para resolver controversias sobre las cuales el legislador ha previsto mecanismos especializados y definitivos para su resolución, dentro de los cuales también se garantiza la protección y garantía de los derechos fundamentales.

Una de las principales razones de lo expuesto, es que el legislador teniendo en cuenta determinadas situaciones de hecho y de derecho, y por consiguiente, la naturaleza, ejercicio, garantía y protección de los derechos de las partes, intervinientes y/o de la comunidad en general, ha elaborado acciones y procedimientos judiciales especializados para el mejor proveer de cierto tipo de situaciones, de acuerdo a las directrices de la Constitución Política.

Por lo anterior, la misma Carta Constitucional ha preceptuado que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa, porque de lo contrario, desaparecerían todas las acciones y procedimientos especialmente instituidos por el legislador para controvertir cualquier diferencia.

En este sentido, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, ha establecido como causales de improcedencia de la acción de tutela, cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales; cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política (ante la existencia de las acciones popular y de grupo); y cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto (en tanto los mismos son objeto de control mediante las acciones contencioso administrativas y de control constitucionalidad especialmente previstas para verificar la validez del referido acto).

Sin embargo, teniendo en cuenta el valor vinculante de la Constitución Política (artículo 4°), y la supremacía que la misma le asigna a los derechos fundamentales (artículo 5°), por el valor jurídico y axiológico que los mismos tienen dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el numeral primero del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, ha previsto que la acción de tutela es procedente a pesar de la existencia de otro mecanismo judicial de defensa, cuando con ella se persigue evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Ahora bien, la Corte Constitucional con el fin de delimitar el concepto de perjuicio irremediable, y por consiguiente de preservar el carácter residual y excepcional de la acción de tutela, ha establecido respecto a éste las siguientes características:

“A).El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por

cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.”¹

Como puede apreciarse, para la procedencia excepcional de la acción de tutela a pesar de la existencia de otro medio judicial de defensa, es necesario que el juez en cada caso determine si el eventual perjuicio posee las características antes expuestas, so pena de negar el amparo solicitado por la improcedencia de la acción constitucional.

II. De la improcedencia de la acción de tutela para subsanar errores del accionante.

El ejercicio abusivo y desconsiderado de la acción de tutela, lamentablemente ha conducido a que este medio excepcional y subsidiario de defensa sea empleado como un mecanismo paralelo o alternativo a los procesos judiciales, que en algunas oportunidades es utilizado cuando las pretensiones o excepciones dentro de un proceso judicial son resueltas desfavorablemente sin que necesariamente se evidencie la vulneración de un derecho fundamental, e incluso, cuando han vencido los términos para hacer uso de los mecanismos ordinarios de defensa, o cuando los mismos se han empleado sin el lleno de los requisitos legales.

El uso indebido de la acción de tutela, ha llevado a la Corte Constitucional a establecer unos presupuestos generales y unas causales específicas de procedibilidad², con el propósito de rescatar el carácter excepcional y subsidiario

¹ Corte Constitucional, sentencia T-1060 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

² Sobre el particular puede apreciarse entre otras la sentencia C-590 de 2005.

de este mecanismo de protección y garantía de los derechos fundamentales, y a traer a colación algunos principios generales de derecho, como la imposibilidad de alegar la propia culpa a su favor, cuando los accionantes interponen la acción constitucional para subsanar errores que cometieron antes o dentro un proceso judicial.

Sobre este último aspecto podemos apreciar el siguiente pronunciamiento:

“Es un principio que ha perdurado a través del tiempo en las instituciones jurídicas la imposibilidad de alegar la propia culpa a su favor (*nemo auditur propriam turpitudinem alegans*). Este concepto ha sido tomado en cuenta en varios pronunciamientos de esta Corporación. Así se dijo en la sentencia C-543/92:

"Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción. Sobre el tema ha declarado la Corte Constitucional a propósito de casos concretos:

"Quien no ha hecho uso oportuno y adecuado de los medios procesales que la ley le ofrece para obtener el reconocimiento de sus derechos o prerrogativas se abandona voluntariamente a las consecuencias de los fallos que le son adversos. De su conducta omisiva no es responsable el Estado ni puede admitirse que la firmeza de los proveídos sobre los cuales el interesado no ejerció recurso constituya transgresión u ofensa a unos derechos que, pudiendo, no hizo valer en ocasión propicia. Es inútil, por tanto, apelar a la tutela, cual si se tratara de una instancia nueva y extraordinaria, con el propósito de resarcir los daños causados por el propio descuido procesal."³

Queda claro como una de las oportunidades en las cuales no se puede alegar la propia torpeza, olvido o falta de diligencia es en la interposición de tutela por el hecho de haber omitido la interposición de recursos o la sustentación de los mismos dentro de los términos legalmente establecidos."⁴

III. De las características principales del derecho de petición.

³ Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo No. T-520. 16 de Septiembre de 1992.

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-028 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido puede apreciarse la sentencias T-834 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-051 de 2006. M.P. Jaime Araujo Rentería.

La Corte Constitucional ha establecido unas reglas sobre el ejercicio, protección y exigibilidad del derecho fundamental de petición, en los siguientes términos:

“El texto constitucional consagra en el artículo 23 que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”. En tal sentido, las autoridades y organizaciones privadas no pueden dilatar la respuesta a las solicitudes que les sean planteadas.

Al respecto, la Corte ha definido las reglas básicas que orientan el derecho de petición, y los criterios que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental. Así pues, en sentencia T-1160A de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señaló:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

*“d) **Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.***

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el

término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”⁵

En la sentencia T-1006 de 2001,⁶ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

“j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;⁷

k) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.⁸ (Negrilla fuera de texto).

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia T-350 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño, manifestó⁹ que hace parte del núcleo esencial del derecho de petición:

“(i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la facultad de obtener una respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico; (iii) el derecho a recibir una respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, la correspondencia entre la petición y la respuesta, excluyendo fórmulas

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz. En sentencia T-476 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “...[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

⁹ Ver entre muchas otras las Sentencias T-147 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-012 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-1204 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-364 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-1075 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-1105 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-842 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-220 de 2001 (MP. Fabio Morón Díaz), T-970 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-206 de 1998 (MP. Fabio Morón Díaz), T-069 de 2007 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-169 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), T-103 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y T-219 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

evasivas o elusivas y; (iv) la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición".¹⁰ (Negrilla fuera de texto).

Finalmente, la Corte determinó que también hace parte del núcleo esencial de este derecho, no sólo que se dé una respuesta en la forma antes señalada, sino que la misma sea notificada de manera oportuna al peticionario, pues de nada sirve obtener un pronunciamiento de la administración si no se tiene conocimiento del contenido del mismo.¹¹

La Sala comparte las apreciaciones formuladas en el precedente jurisprudencial descrito, por lo que concluye que la garantía constitucional del artículo 23 no se satisface simplemente al obtener una respuesta de las autoridades, pues es necesaria una resolución clara, precisa y congruente con lo solicitado, independiente que sea contraria o favorable a los intereses del suplicante, además, ésta debe ser puesta en conocimiento del interesado.

IV. Análisis del caso en concreto.

En síntesis el accionante pretende que la Contraloría General de la República declare la configuración de la prescripción de la acción ejecutiva seguida en su contra y la eliminación de la anotación en el boletín de responsables fiscales, ordenada por el fallo emitido el 1º de agosto de 2001.

Previo a dar paso al análisis de los problemas jurídicos que se presentan en el caso concreto, se estima necesario hacer un recuento detallado de la actuación adelantada por la Contraloría General de la República en los procesos de responsabilidad fiscal y cobro coactivo que se siguieron en contra del actor.

Se tiene que mediante acto administrativo de 1º de agosto de 2001, la Gerencia Amazonas del Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la entidad accionada, declaró a César Antonio Lugo Morales responsable fiscalmente por la suma de \$12'414.030, y en consecuencia ordenó la iniciación

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-051 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹ Sentencia T-1001 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

del proceso de cobro coactivo y la inclusión en el boletín de responsables fiscales (fls. 19 a 28).

Una vez ejecutoriado el anterior acto en razón de la no interposición de los recursos legales, a través de auto N° 002 de 26 de noviembre de 2001 se libró mandamiento de pago en contra del actor por \$12'414.030, más los intereses que sobre dicha suma se causaran desde la ejecutoria del fallo de responsabilidad fiscal y hasta cuando se hiciera efectivo el pago, a la tasa de 12 por ciento anual (fl. 32).

El mandamiento ejecutivo fue notificado de forma personal al peticionario el 23 de enero de 2002 (fl. 33), quien procedió a efectuar una propuesta de acuerdo de pago mediante escrito radicado el 18 de septiembre de 2002 (fl. 34).

En este punto el accionante manifestó que la entidad emitió un acuerdo de pago y ordenó la suspensión del proceso, afirmación que fue refutada por la Contraloría General de la República mediante la Resolución N° 099 de 2 de septiembre de 2009, en la que indicó que la suspensión no tuvo lugar porque el mencionado acuerdo nunca fue celebrado, ya que el demandante no lo suscribió dentro del término dispuesto para el efecto (fls. 50-54).

Al respecto la Sala considera pertinente darle crédito al informe del ente accionado, en primer término porque éste concuerda con los documentos aportados por el peticionario, y en segundo lugar porque en la presente actuación no se acreditó la existencia de un acuerdo de pago o de un acto que decretara la suspensión del proceso de cobro coactivo.

Efectivamente, a pesar de que el documento visible a folio 35 del expediente tiene la denominación "Convenio de Acuerdo de Pago", no se encuentra suscrito por el ejecutado; en esta medida, el escrito no contiene la expresión de un acuerdo de voluntades, requisito necesario para deprecar de él las consecuencias jurídicas que el actor pretende. De la misma manera, el documento que el demandante solicita sea reconocido como acto de suspensión del proceso no se encuentra suscrito (fl. 36), razón suficiente para no darle los efectos pretendidos por aquél.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto y en razón a que el ejecutado en el proceso de cobro coactivo no presentó excepciones al mandamiento de pago, la

entidad, por intermedio de auto de 27 de febrero de 2003, ordenó seguir adelante la ejecución en contra de César Antonio Lugo Morales (fl. 37).

La Sala aclara que contrario a lo expresado por el demandante, el auto de 27 de febrero de 2003 no ordena la reanudación del proceso (más aún si se tiene en cuenta que el proceso no fue suspendido en ningún momento), sino que se trata del auto que ordena la ejecución en los términos del artículo 94 de la Ley 42 de 1993, norma que trata “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

Sentado lo anterior y una vez revisados la solicitud de tutela y el informe presentado por la Contraloría General de la República, se destacan en el presente asunto los siguientes problemas jurídicos a resolver:

- i) ¿Incurrió la Contraloría General de la República en violación de los derechos fundamentales invocados al negarse a declarar la prescripción de la acción de cobro coactivo seguida contra el demandante?
- ii) ¿Resulta procedente la acción de tutela para controvertir los actos administrativos proferidos por la accionada en el curso del referido proceso de cobro coactivo?
- iii) ¿Constituye la inclusión del actor en el boletín de responsables fiscales una violación del principio de prohibición de penas imprescriptibles consagrado en el artículo 28 de la Constitución?
- iv) ¿Vulneró la autoridad accionada el derecho fundamental de petición frente a la solicitud elevada por el accionante el 26 de enero de 2012?

¿Incurrió la Contraloría General de la República en violación de los derechos fundamentales invocados al negarse a declarar la prescripción de la acción de cobro coactivo seguida contra el demandante?

El accionante mencionó haber presentado tres solicitudes ante la entidad para que se declarara la prescripción de la acción de cobro, la primera en el mes de junio de 2009, la segunda en el año 2011 y la última el 26 de enero de 2012. En su sentir, las reiteradas respuestas negativas de la accionada vulneran su derecho fundamental al debido proceso, pues desconoce que al haber transcurrido más de diez años desde que se profirió el mandamiento ejecutivo, la acción se encuentra prescrita.

Para resolver el problema jurídico, lo primero que debe determinarse es cuál era la norma aplicable al procedimiento de cobro coactivo seguido en contra de César Antonio Lugo Morales. Al respecto se destaca que el referido proceso se surtió con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 610 de 2000, por lo que su trámite debía adelantarse de conformidad con las reglas consagradas en la Ley 42 de 1993.

Así las cosas, la Sala destaca que a pesar de que el capítulo cuarto de dicha norma fue titulado “jurisdicción coactiva” por el legislador, no puede entenderse que la naturaleza del proceso de cobro sea jurisdiccional, toda vez que la misma norma estableció que los actos que le dieran fin a la actuación son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, otorgándole un carácter eminentemente administrativo a la ejecución coactiva.

Este criterio ha sido sostenido por el Consejo de Estado en los siguientes términos:

“El punto de partida será el inciso tercero¹² del artículo 116 de la Constitución Política y del ordinal segundo¹³ del artículo 13 de la ley 270 de 1996, que establecen, al tiempo, una permisión y una prohibición; de un lado se autoriza a la ley para que, de modo excepcional, pueda atribuir función jurisdiccional, en materias precisas, a autoridades administrativas determinadas. La excepcionalidad, la precisión de materias y la determinación de las autoridades administrativas constituyen exigencias para la adopción de este sistema. De otro lado, existe una prohibición: tal procedimiento está vedado para la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.

Como se trata de una atribución excepcional, es menester que se encuentre consagrada, de manera expresa, la asignación de funciones jurisdiccionales a la administración; de otro modo, habrá de entenderse que se trata de funciones administrativas, aspecto éste que ha quedado enfatizado en la jurisprudencia que atrás se dejó transcrita.

En este caso, como se anunció antes, la ley no ha manifestado de manera expresa que se trata de una función jurisdiccional confiada a la administración, razón por la cual, en principio habría que, aplicando la regla general, concluir que se trata de una función administrativa.

¹² “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.”

¹³ “Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la constitución política:...

“2. Las autoridades administrativas, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal.”

El argumento anterior se robustece si se considera que el denominado procedimiento de cobro por jurisdicción coactiva lo que realmente hace es ejecutar un crédito en favor del Estado, o mejor, la obligación a cargo del particular, los cuales han quedado previamente definidos por un acto administrativo en firme.

(...)

Por último, la Sala considera necesario anotar que del solo hecho de que la ley utilice el vocablo "jurisdicción", para referirse al cobro coactivo, y de "sentencia", para aludir la providencia que decide sobre las excepciones, no se sigue que la ley esté atribuyendo una función jurisdiccional a la administración. Para demostrarlo basta recordar que el artículo 170 del Código Disciplinario Unico, ley 734 de 2002, denomina "fallo" al acto que decide un proceso de esa naturaleza, sin que por ello pueda afirmarse que el mismo revista naturaleza jurisdiccional. Si la atribución de funciones jurisdiccionales a los funcionarios administrativos es de carácter excepcional y si, por lo tanto necesita de atribución y calificación expresa de la ley, no puede fundarse tal carácter sobre simples deducciones de vocablos equívocos usados por el legislador."¹⁴

Una vez establecida la naturaleza administrativa del proceso de cobro coactivo de deudas fiscales, debe tenerse en cuenta que el término con que cuenta la administración para ejecutar el fallo de responsabilidad fiscal está regulado por las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, y no por los términos de prescripción de las acciones judiciales contempladas en el Código Civil. En efecto, como la Ley 42 de 1993 no contemplaba las reglas de ejecución del acto administrativo que culminaba un proceso de responsabilidad fiscal, es necesario darle aplicación al artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, tal como lo ha estimado la Corporación en reiteradas oportunidades.

"El fundamento de la acción ejecutiva ejercida en dicho proceso es un fallo con responsabilidad fiscal. De conformidad con el artículo 92 de la ley en mención prestan mérito ejecutivo ante la jurisdicción coactiva, que dicha ley asimismo regula, los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas, las pólizas de seguros y demás garantías que, a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán al acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

(...)

Conforme a lo expuesto, es evidente que desde el momento mismo en que quedó ejecutoriado el Auto núm. 130 de 1993, la providencia que determinó la responsabilidad fiscal en cabeza del actor, cobró firmeza y, en tal virtud, la Administración estaba habilitada para hacer efectiva la decisión por ella adoptada, en los términos del artículo 64 del C.C.A., conforme al cual, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento, que para el caso, no

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 30 de agosto de 2006, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Henríquez. Exp: 17001-23-31-000-1993-09034-01(14807).

eran otros que los de iniciar el correspondiente proceso de ejecución al tenor del artículo 82 de la ley 42 de 1.993, según el cual, el fallo con responsabilidad fiscal, una vez ejecutoriado, presta mérito contra los responsables y sus garantes, si los hubiere, de acuerdo con la regulación referente a la jurisdicción coactiva prevista en el capítulo siguiente de la misma ley.”¹⁵ (El destacado es nuestro).

Siguiendo con el mismo razonamiento, se concluye que frente al cobro de sumas de dinero adeudadas en virtud de un acto administrativo que decidió el proceso de responsabilidad fiscal no puede hablarse de prescripción de la acción, en primera medida porque como ya se vio, el proceso de cobro coactivo no tiene carácter jurisdiccional, y en segundo lugar, porque en estos casos es aplicable el artículo 66 del C.C.A., es decir, la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.

Sobre el tema, el Consejo de Estado ha expresado lo siguiente:

“En efecto, la pérdida de fuerza ejecutoria se presenta en actos administrativos que tienen carácter ejecutivo y ejecutorio, como en este caso, en las Resoluciones que establecieron la obligación de pagar el impuesto predial (título ejecutivo) y no en los actos que realiza la Administración para su cumplimiento (Resoluciones que decidieron las excepciones contra el mandamiento de pago).

(...)

Un acto administrativo pudo haber sido expedido con el cumplimiento de todos los requisitos para producir efectos, tener carácter ejecutivo y en tal sentido ser obligatorio tanto para la administración como para los administrados, sin embargo, por alguna circunstancia la Administración ya no puede ejecutarlo, (por transcurso del tiempo, por decaimiento, entre otros) en este caso es cuando se habla de la pérdida de fuerza ejecutoria de ese acto.

(...)

Concordante con lo anterior, se observa que dentro del proceso de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario se puede proponer contra el mandamiento de pago la excepción de “**pérdida de ejecutoria del título** por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente” (artículo 831 numeral 4º), que no es lo mismo que la declaratoria de nulidad del título ejecutivo, cuyos efectos, no se desconoce, influyen necesariamente, en los actos administrativos expedidos para su cumplimiento o ejecución.”¹⁶

Efectivamente, no le asiste razón al accionante cuando manifiesta que la acción de cobro de las sumas señaladas en el fallo de 1º de agosto de 2001 se encuentra

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 6 de septiembre de 1999, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. Exp: 4168.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de 12 de octubre de 2006, C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié 25000-23-27-000-2000-00959-01(14438).

prescrita, toda vez que como se vio, el término de cumplimiento del acto administrativo no está sometido al fenómeno de la prescripción sino a la pérdida de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 66 del C.C.A.

En los anteriores términos, debe añadirse que si el actor consideraba que el acto que lo declaró responsable fiscalmente había perdido la fuerza ejecutoria, tuvo la oportunidad de alegar tal circunstancia por vía de excepción una vez fue notificado del auto mediante el cual se libró el mandamiento ejecutivo; así las cosas, fue en la vía gubernativa donde debieron debatirse los cuestionamientos sobre la pérdida de fuerza ejecutoria del fallo de 1º de agosto de 2001.

Adicionalmente, la Sala advierte que dentro del proceso de cobro coactivo fue librado mandamiento ejecutivo por auto de 25 de noviembre de 2001 (notificado el 23 de enero de 2002) y se ordenó seguir adelante la ejecución mediante auto de 27 de febrero de 2003, de donde se concluye que los actos administrativos fueron proferidos antes de que se venciera el término de cinco años señalado en el numeral 3º del artículo 66 del C.C.A., contados a partir de la fecha de emisión del fallo de responsabilidad fiscal (1º de agosto de 2001).

Debe añadirse que el recuento realizado en párrafos previos demuestra que en el proceso de cobro coactivo se garantizó al ejecutado el debido proceso, pues tuvo oportunidad de ejercer su defensa y solicitar pruebas.

Ahora bien, los argumentos precedentes guardan identidad con los expresados por la Contraloría General de la República en las respuestas emitidas el 2 de septiembre de 2009 (fls. 50 a 54) y 4 de noviembre del mismo año (fls. 60-63), en las cuales se le indicó al demandante la improcedencia de su solicitud de declaratoria de prescripción de la acción de cobro coactivo.

En conclusión, la Sala encuentra que las decisiones mediante las cuales se negó la solicitud de declaratoria de prescripción de la acción de cobro, emitidas por la Contraloría General de la República el 2 de septiembre de 2009, el 4 de noviembre del mismo año, y en el año 2011¹⁷, no configuran la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del actor, por cuanto fueron proferidas de

¹⁷ Si bien en el expediente no se encuentra prueba de la fecha o número de esta decisión, las partes coincidieron frente a este hecho (fls. 3 y 77).

conformidad con las normas sustanciales y procedimentales establecidas para el efecto.

¿Resulta procedente la acción de tutela para controvertir los actos administrativos proferidos por la accionada en el curso del referido proceso de cobro coactivo?

Respecto de este problema la Sala reitera que mediante auto de 27 de febrero de 2003, el Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, ordenó seguir adelante la ejecución, acto frente al cual proceden las acciones ordinarias ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 42 de 1993¹⁸.

En tal medida, el accionante contaba con otro medio de defensa judicial para desvirtuar la legalidad del referido acto, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

En virtud de tal circunstancia y de conformidad con las consideraciones expuestas en el numeral I de la parte motiva de esta providencia, la acción de tutela por su carácter subsidiario y excepcional es improcedente, salvo que el accionante se encontrara bajo una situación de perjuicio irremediable, la cual no acreditó durante este trámite.

La anterior situación es de significativa importancia, más aún cuando ya venció el término señalado en el artículo 85 del C.C.A. para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante lo que se reitera que la acción de tutela no puede emplearse para subsanar los errores en que incurrió el accionante, so pena de desvirtuar la naturaleza subsidiaria y excepcional de la acción constitucional.

Así las cosas, ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial que no fue ejercido por el actor, se concluye que la acción de tutela es improcedente frente al

¹⁸ La norma dispone: “Sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan la ejecución. La admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.”

acto administrativo que ordenó seguir adelante la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo adelantado contra César Antonio Lugo Morales.

¿Constituye la inclusión del actor en el boletín de responsables fiscales una violación del principio de prohibición de penas imprescriptibles consagrado en el artículo 28 de la Constitución?

El artículo 60 de la Ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, establece que en el boletín de responsables fiscales se incluirán los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

Como ya se tiene establecido, mediante fallo de 1° de agosto de 2001, se declaró fiscalmente responsable a César Antonio Lugo Morales por la suma de \$12'414.030, y se ordenó su inclusión en el boletín de responsables fiscales. Igualmente es claro que la obligación aún no ha sido cancelada, por lo cual y de conformidad con la norma referida, no resulta procedente acceder a la solicitud de eliminación de la anotación pretendida por el demandante.

Así las cosas, para la Sala no es de recibo el argumento esgrimido por el peticionario en el sentido que dicha anotación constituye una sanción imprescriptible, toda vez que del mismo texto del artículo 60 de la Ley 610 de 2000 se extrae con claridad que aquélla permanecerá hasta el momento en que la obligación sea satisfecha.

Lo anterior quiere decir que la anotación en el boletín que emite la Contraloría General de la República es una medida que depende completamente de la conducta del responsable fiscal, quien puede lograr su exclusión del boletín a través del pago de las sumas de dinero que adeuda al Estado. En tal medida, resulta evidente que la mencionada anotación no representa una pena intemporal, ni mucho menos una sanción imprescriptible que desconozca la prohibición consagrada en el inciso tercero del artículo 28 constitucional.

Aunado a lo expuesto, se resalta que esta Corporación se ha pronunciado frente al boletín de responsables fiscales señalando que el mismo es simplemente una

forma de control de personas que adeudan dineros al Estado¹⁹. Del mismo modo, la Sala considera que la inclusión en el boletín tampoco vulnera el derecho al acceso y desempeño de funciones y cargos públicos, pues como lo ha sostenido la Corte Constitucional, éste no es un derecho absoluto y está sometido a límites que procuran la realización del interés general y a los principios de la función administrativa, entre los cuales se encuentran la igualdad, la moralidad, la eficacia y la imparcialidad, que deben ser garantizados con el establecimiento de rigurosas reglas de ingreso a la función pública²⁰.

Adicionalmente la Sala advierte que el actor pretende utilizar la propia culpa en su favor, en la medida en que alega que el transcurso del tiempo sin que hubiera cancelado la deuda fiscal le permite solicitar la exclusión del boletín emitido por la entidad demandada. Esta argumentación no es de recibo para la Sala, pues denota una intención injustificada de sustraerse de las obligaciones que tiene frente al Estado.

Se concluye entonces la ausencia de vulneración de derechos fundamentales en este aspecto.

¿Vulneró la autoridad accionada el derecho fundamental de petición frente a la solicitud elevada por el accionante el 26 de enero de 2012?

Mediante petición radicada el 26 de enero de 2012, el accionante solicitó a la Contraloría General de la República, que se declarara la prescripción de la acción de cobro en su contra y se ordenara la eliminación de la anotación en el boletín de responsables fiscales.

Durante el trámite del presente asunto y una vez proferido el fallo de primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el demandante informó que la entidad accionada ya había dado contestación de fondo a la solicitud presentada por él, y aportó copia del auto N° 045 de 12 de abril de 2012 (fls. 118-127).

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 20 de septiembre de 2007. C.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón. Exp: 18001-23-31-000-2000-00277-01).

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T 241 de 2008. M.P. Dr. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra y Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

Efectivamente y según el documento referenciado, a través del referido oficio la Contraloría General de la República contestó negativamente la petición elevada por César Antonio Lugo Morales.

En criterio de la Sala, con el oficio antes señalado se resuelve de forma clara, precisa y congruente el objeto de la petición elevada por el actor; igualmente, en el transcurso de la actuación pudo determinarse que el accionante ya ha recibido efectivamente la respuesta proferida por la entidad demandada, circunstancia que permite concluir la carencia actual de objeto por hecho superado.

En efecto, si bien en un principio el Tribunal declaró acertadamente la existencia de una vulneración al derecho fundamental de petición del tutelante, los hechos que fundamentaron dicha vulneración se encuentran actualmente superados, en razón a la contestación de fondo emitida por el Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la autoridad demandada, que fue recibida por el actor con posterioridad a la interposición de la acción de tutela.

En conclusión, se evidencia la carencia actual de objeto respecto a la vulneración del derecho de petición, circunstancia que la Sala declarará.

De otra parte debe destacarse que el Tribunal resolvió tutelar los derechos a la vida digna, el mínimo vital y el debido proceso, manifestando que el núcleo esencial de todos ellos era el derecho de petición. Sobre el tema la Sala advierte que el *A quo* no expresó en qué medida los mencionados derechos fundamentales resultaban vulnerados a partir de la ausencia de respuesta a la petición, ni tampoco por qué consideró que el núcleo esencial de todos ellos era el derecho de petición, razón que refuerza la revocatoria de la orden de amparo.

V. De las órdenes a proferir

En consideración a lo expuesto, la Sala revocará la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 9 de abril de 2012, que tuteló el derecho de petición como núcleo esencial de los derechos a la vida digna, el mínimo vital y el debido proceso.

En su lugar, se declarará la carencia actual de objeto frente a la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, y se negará la protección de los derechos y

principios al debido proceso, el acceso a cargos y funciones públicas y la prohibición de penas imprescriptibles, invocados por el accionante.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO-. REVOCASE la providencia de 9 de abril de de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que concedió el amparo del derecho fundamental de petición como núcleo esencial de los derechos a la vida digna, el mínimo vital y el debido proceso, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO-. DECLARASE la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la vulneración del derecho de petición.

TERCERO-. NIEGASE el amparo de los derechos y principios al debido proceso, el acceso a cargos y funciones públicas y la prohibición de penas imprescriptibles, según las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen.

COPIESE Y NOTIFIQUESE. Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ