

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO VEINTINUEVE PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO
CARRERA 28A No. 18 A - 67 CUARTO PISO BLOQUE C
TELEFAX 4287047
C.E.: J29pccbt@cendoj.ramajudicial.gov.co

BOGOTÀ D.C. CINCO (5) DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)

ASUNTO

Dentro del término indicado por el artículo 86 de la Constitución Política, se profiere fallo de primera instancia en la Acción de Tutela presentada mediante apoderado por la señora **MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA** identificada con la cédula de ciudadanía No. **42.885.629** expedida en Medellín (Antioquia), por la presunta vulneración a los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso en la modalidad de derecho de defensa y contradicción, coadyuvada por los señores DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA quien se identifica con cédula de ciudadanía Nro. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70546837; RAFAEL NANCLARES identificado con cédula de ciudadanía Nro. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO identificado con cédula de ciudadanía Nro. 71587929 y de los señores JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70.123.774 y por las personas jurídicas INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A. ; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A. en contra de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, y

IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES

La parte demandante: la señora **MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA** identificada con la cédula de ciudadanía No. **42.885.629**, presentó acción constitucional a través de los canales electrónicos habilitados para tal efecto a través de apoderado.

La parte Coadyuvante: los señores DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA quien se identifica con cédula de ciudadanía Nro. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70546837; RAFAEL NANCLARES identificado con cédula de ciudadanía Nro. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO identificado con cédula de ciudadanía Nro. 71587929 y de los señores JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70.123.774 y por las personas jurídicas INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A. ; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., presentaron coadyuvancia a la acción constitucional a través de los

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

canales electrónicos habilitados para tal efecto a través de apoderado y en nombre propio como se indicó en proveído del 16 de septiembre de 2021.

La parte accionada y vinculada: **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, con direcciones de notificación electrónicas.

ACONTECER FÁCTICO Y PRETENSIONES

I) DE LOS HECHOS: La señora **MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA** identificada con la cédula de ciudadanía No. **42.885.629**, acude a la acción de tutela solicitando la protección de sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso en la modalidad de derecho de defensa y contradicción en el proceso de responsabilidad fiscal UCC-PRF-014-2019, al considerar que esta estos están siendo vulnerados por parte de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, para lo que presenta los siguientes hechos:

"1. El día 8 de noviembre de 2019 por medio del Auto 945 de la Contraloría General de la República se abrió proceso ordinario de responsabilidad fiscal, donde se vinculó a Maria Eugenia Ramos Villa por los hechos ocurridos en la contingencia del proyecto Hidroituango.

2. El 2 de diciembre de 2020 mediante el Auto 1484 se le imputó responsabilidad fiscal de manera solidaria en cuantía de CUATRO BILLONES SETENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOS (\$4.075.680.000.000), a título de culpa grave en ejercicio de la gestión fiscal directa DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL UCC-PRF-014-2019.

3. El día 3 de septiembre de 2021 por medio del AUTO N°1413 SE FALLA CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN CONTRA DE UNOS VINCULADOS Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL EN FAVOR DE OTROS Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL UCC-PRF-014-2019

4. El auto mencionado en el numeral anterior tiene 2511 páginas e involucra una responsabilidad solidaria de CUATRO BILLONES TRESCIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS QUINCE MIL DOSCIENTOS VEINTISIETE PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$4.330.831.615.227,34) M/Cte.

5. Mediante el auto mencionado se FALLA CON RESPONSABILIDAD FISCAL en contra de Maria Eugenia Ramos Villa a título de culpa grave y como gestor fiscal, de manera solidaria en cuantía de CUATRO BILLONES TRESCIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS QUINCE MIL DOSCIENTOS VEINTISIETE PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$4.330.831.615.227,34) M/Cte

6. El Auto No 1413 resuelve: "TERCERO: ADVERTIR que en contra de la decisión contenida en el ordinal segundo de esta providencia proceden los recursos de REPOSICIÓN y APELACIÓN, los cuales deberán ser interpuestos dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia."

7. Mediante el Auto No 1413 ilegalmente se dio un término de 5 días que no se encuentra consagrado en ninguna norma del ordenamiento legal. Si bien el artículo de la Ley 610 del 2000 se refiere al término de ejecutoria y establece 5 días para este fin, este término no corresponde al término para interponer recursos. Adicionalmente la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), que es la norma aplicable de acuerdo a su artículo 1 y también por remisión de la Ley 610 del 2000 establece un término de 10 días para la interposición de dichos recursos.

8. El día 7 de septiembre de 2021, María Eugenia Ramos Villa radicó un escrito a la Contraloría solicitando la extensión de términos para reposición y apelación en aplicación de la garantía de tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa (art 8.2.c de la Convención Americana de los Derechos Humanos)

9. El mismo día, la apoderada de María Eugenia Ramos Villa en el proceso de responsabilidad fiscal hizo una solicitud en el mismo sentido.

10. Hasta el momento, la Contraloría no ha dado respuesta a la solicitud y se encuentra próximo a vencer el término de 5 días concedido de manera ilegal e inconstitucional."

II- DE LAS PRETENSIONES:

En la demanda de tutela, fueron consignados de la siguiente forma:

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

“PRIMERA. TUTELAR los derechos al debido proceso y el derecho de defensa y contradicción de María Eugenia Ramos Villa, vulnerados por la Contraloría General de la República .
SEGUNDA. En consecuencia, ORDENE a la Contraloría General de la República otorgar diez (10) días desde la ejecutoria del fallo de tutela para recurrir en reposición y apelación el Auto No. 1412 en que se impuso la responsabilidad fiscal de la accionante.”

De otro lado se solicito medida provisional, en los siguientes términos “(...) SUSPENDER el término para recurrir mientras se resuelve la presente tutela.

Esta medida provisional busca evitar que el eventual fallo de tutela favorable sea ilusorio, teniendo en cuenta que el término de cinco días concedido sin consultar la ley vence el lunes 13 de septiembre”

TRAMITE DE LA ACCIÓN

Por reparto, la acción constitucional de la referencia correspondió a este despacho judicial con consecutivo 508588, conforme a reparto efectuado el diez (10) de septiembre, el que se recibe en bandeja de entrada correo electrónico en PDF por remisión de la Oficina de Apoyo y Administración Judicial de esta ciudad, con medida provisional; sin embargo, no se habían adjuntado copia de la decisión cuyo trámite de notificación es objeto de censura, es decir el auto 142 del 03 de septiembre de 2021 emitido dentro del proceso ordinario de Responsabilidad Fiscal UCC-PRF-014-2019.

En decisión de trece (13) de septiembre se aprehendió conocimiento de trámite, se concedió una medida provisional y se ordenó publicar la misma a través de la página de la Rama Judicial.

En decisión del dieciséis (16) de septiembre del año que avanza se decidió acerca de once (11) memoriales para tramitar quince (15) coadyuvancias dentro de la acción pública constitucional de tutela instaurada mediante apoderado por la señora **MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA** en contra de la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, para el caso se admitieron las de los señores DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA quien se identifica con cédula de ciudadanía Nro. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70546837; RAFAEL NANCLARES identificado con cédula de ciudadanía Nro. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO identificado con cédula de ciudadanía Nro. 71587929 y de los señores JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70.123.774 y de las personas jurídicas INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A. ; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., y se rechazaron las de los ciudadanos LUÍS ALFREDO RAMOS BOTERO identificado con cédula de ciudadanía Nro. 8.289.911, ALVARO DE JESÚS VASQUEZ OSORIO identificado con cédula de ciudadanía Nro. 70.045.340 y SERGIO BETANCUR PALACIO identificado con cédula de ciudadanía Nro. 8.254.903; igualmente no se accedió a extender la medida provisional. Frente a esta decisión se presentó recurso de reposición, la cual fue negada el veinte (20) de septiembre del año que avanza. Estas decisiones fueron publicadas en la página de la Rama Judicial, además que se ordenó correr nuevamente traslado a la entidad accionada.

La **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, a través de la Contralora Delegada Intersectorial No. 9 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, doctora **JULIANA VELASCO GREGORY**, se opuso no solo al decreto de la medida provisional y reclamó la declaratoria de improcedencia de la acción constitucional, con fundamento en los siguientes argumentos:

“Solicito en primer lugar, se levante de manera inmediata la medida provisional decretada en favor de la señora María Eugenia Ramos Villa, toda vez que la misma de facto concede un trato favorable a la

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

accionante permitiéndole contar con más días para presentar los recursos de reposición y apelación respecto del fallo, en contravía de lo que regula la Ley especial aplicable y en perjuicio de las otras personas que también han sido declaradas responsables fiscales tanto en esta causa como en otros procesos tramitados por esta misma entidad, con el agravante de que en esta causa fiscal los demás responsables ya presentaron recursos dentro del término legal.

En segundo lugar, declarar improcedente esta acción, por las siguientes razones:

1. La discusión que plantea la acción de tutela, cuestiona la aplicación de la norma especial contenida en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, la cual ha sido de pacífica aplicación tanto por este órgano de control como por parte del juez natural. En efecto, sobre el particular el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Agregó como fundamento de dicha nulidad, que se configuraron irregularidades sustanciales que violaron su debido proceso, que vician de nulidad a los actos acusados, debido a que en el artículo quinto del fallo con responsabilidad fiscal se señaló que la notificación se debe acatar “en concordancia con la Ley 1437 de 2011” y en el artículo sexto de dicho fallo dispuso que contra el mismo procedían los recursos de reposición y apelación, los cuales deberían interponerse por escrito, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de este proveído, cuando lo correcto, de conformidad con los artículos 74 y 76 de la Ley 1437, era que se interpusieran dentro de los 10 días siguientes.

(...)

Cabe resaltar que no obstante que la Contraloría demandada rechazó por extemporánea la solicitud de nulidad, en aras de garantizar el derecho de defensa, resolvió el argumento que fundamentó la nulidad presentada por el actor, señalando que el término para interponer recursos contra el fallo con responsabilidad fiscal era de 5 días, de conformidad con el artículo 56 de la Ley 610, norma especial para el proceso de responsabilidad fiscal.

Al respecto, se debe poner de presente que el Auto núm. 0898 de 20 de mayo de 2016, “Por medio del cual se profiere Fallo con Responsabilidad Fiscal respecto de algunos imputados y sin responsabilidad fiscal respecto de otros dentro del Proceso de Responsabilidad fiscal núm. 2014-04812-01890-2011”, en sus artículos quinto y sexto, dispuso:

“[...] ARTÍCULO QUINTO: Notificar el contenido del presente fallo de la forma establecida en los artículos 55 de Ley 610 de 2000, 106 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con la Ley 1437 de 2011, a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República a las siguientes personas: 1. Juan Pablo Luque Luque C.C. N. 19.247.157

[...]

ARTÍCULO SEXTO: Contra el presente fallo proceden los recursos de Reposición y Apelación los cuales deberán interponerse por escrito dentro de los 5 días siguientes a la notificación de este proveído, en la Oficina de Correspondencia de esta entidad ubicada en la Carrera 8 No. 15-46 piso 1 de la ciudad de Bogotá de conformidad con el artículo 56 de la Ley 610 de 2000 [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

La Ley 1474, que regula el proceso de responsabilidad fiscal, frente a las notificaciones, dentro de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal, señala lo siguiente:

“[...] ARTÍCULO 106. NOTIFICACIONES. En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 únicamente deberán notificarse personalmente las siguientes providencias: el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia; para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

Y La ley 610, que establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, en su artículo 56, sobre la oportunidad para interponer los recursos, establece lo siguiente “[...] Artículo 56. Ejecutoriedad de las providencias. Las providencias quedarán ejecutoriadas: 1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso. 2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos. 3. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, la ley que regula el procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal y que constituye la norma especial aplicable a dicho proceso, de manera expresa dispone que, en lo relativo a la notificación personal o por aviso del fallo de primera instancia, se debe aplicar lo dispuesto en la Ley 1437 y frente a la oportunidad o término para interponer los recursos contra el citado fallo, esta norma señala que

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

es dentro de los 5 días siguientes hábiles después de la última notificación, sin hacer remisión a la Ley 1437.

Vale la pena precisar, al respecto, que el artículo 34 de la Ley 1437 es muy claro al señalar que “[...] Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

En consecuencia, no es dable, en materia de procesos de responsabilidad fiscal, aplicar al artículo 76 de Ley 1437, que prevé que los recursos de reposición y apelación deberán interponerse en la diligencia de notificación personal, o dentro de los 10 días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, al existir norma especial aplicable, sobre el particular, (el artículo 56 de la Ley 610), que expresamente regula el término de interposición de los recursos” 2 . (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

En este punto, resulta necesario recordar que la acción de tutela no puede ser utilizada como un mecanismo para reemplazar al legislador ni para generar tratos inequitativos en favor de determinadas personas por el simple hecho de que se encuentran vinculadas a un proceso de responsabilidad fiscal que por una casualidad involucra individuos con posibles aspiraciones políticas y a quienes fueron subalternos suyos y que como consecuencia de ello tiene una resonancia mediática. La Contraloría General de la República y de manera especial la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, dependencia a la cual pertenece esta Delegada, ha dado aplicación uniforme y pacífica al término de 5 días establecido en la Ley especial, en los más de 300 fallos proferidos en los últimos 10 años, algunos de ellos han tenido un volumen similar e inclusive superior al proferido dentro del UCC PRF.014-2019 al cual se encuentra vinculada la accionante y en ninguno de ellos se ha dado un plazo mayor al de Ley ni siquiera vía acción de tutela como mal se pretende en el caso concreto.

Sobre el particular la Corte Constitucional ha sostenido en relación con la acción de tutela:

“(...) no procede para revivir términos, discutir nuevamente asuntos probatorios como si fuera una tercera instancia, o sustituir medios judiciales idóneos”

2. La actuación administrativa aún no ha finalizado, respecto del Auto 1413 de 3 de septiembre de los corrientes resultan procedentes los recursos de reposición y apelación, por lo que a la fecha la Entidad no ha surtido toda la actuación administrativa correspondiente, existen además otros medios de defensa ordinarios que son igualmente eficaces y no existe el perjuicio irremediable.

Subsidiariamente solicito negar las pretensiones por ausencia de vulneración o amenaza de los derechos constitucionales invocados por los accionante, toda vez que la Contraloría General de la República y de manera puntual esta Delegada, en desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal ha obrado siempre de conformidad con la Ley, distinto es que las decisiones proferidas por este Despacho al ser adversas a los intereses de los accionantes quieran ser discutidas ante el juez de tutela como si se tratara de una tercera instancia, en contravía de la finalidad propia del amparo constitucional.”, entre otras consideraciones.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Del contenido del artículo 86 de nuestra Carta Política, y de los desarrollos Jurisprudenciales emanados de la Honorable Corte Constitucional, se desprende que la Acción de Tutela es una garantía y un mecanismo constitucional de protección, directa, inmediata y efectiva, de los derechos fundamentales de las personas cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que establezca la ley, cuyo trámite compete a los distintos Jueces de la República, a fin de que resuelvan sobre las situaciones de hecho que por esas circunstancias se presentan.

Ahora bien, de acuerdo con la situación fáctica planteada por los señores **MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA** y los coadyuvantes Dr. **SERGIO FAJARDO VALDERRAMA**, **JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR**; **FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA**; **ALFONSO SALAZAR JARAMILLO**; **JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO**; y **LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE**, como de las personas jurídicas **INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.**; **SEDIC S.A.** ; **CRL CONCRETO MEDELLIN**; **CONINSA RAMON H SAS** y

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., le correspondería a este Juez Constitucional estudiar si por parte, principalmente, de la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**, se le ha vulnerado a estos ciudadanos los derechos fundamentales al debido proceso en la dimensión del derecho de defensa en el trámite de notificación del auto 142 del 03 de septiembre de 2021 emitido dentro del proceso ordinario de Responsabilidad Fiscal UCC-PRF-014-2019, dado que en el numeral tercero de la parte resolutive se indica que frente al ordinal segundo de la misma procede el recurso de reposición y apelación, los que “*deberán ser interpuestos dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia*”, pero conforme a las previsiones del artículo 55 de la Ley 610 de 2000¹, norma llamada a regular el caso pues establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, el trámite de notificación de la decisión que decide el proceso de responsabilidad fiscal se hace en “*la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados, interpuestos y debidamente sustentados por quienes tengan interés jurídico, (...)*”, para el caso remite al artículo 76 de la Ley 1437 que indica “*Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. (...)*”, encontrando que en efecto el mismo se supedita en el auto que sanciona, entre otros a la ahora demandante, al término previsto en el artículo 56 de la ley 610 de 2000 que contiene las causales para que se declare la ejecutoriedad de la decisión sancionatoria cuyos términos no serían los mismos a los contenidos en el artículo 76 que regula el procedimiento de notificación, es decir a cinco (5) días.

En ese orden de ideas, para analizar el caso objeto de conocimiento del suscrito Juez Constitucional, se estima preciso analizar el carácter subsidiario de la acción de tutela, el cual se encuentra consagrado en el inciso 3 del artículo 86 de nuestra Constitución Política, que al referirse a la acción de tutela lo hace asignándole un carácter de acción subsidiaria ante la existencia de otros medios o mecanismos de defensa. Señala la norma en comentario lo siguiente:

“ARTICULO 86. *Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*
(...)

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...) *Subrayas fuera de texto original.*

En desarrollo del artículo 86 Superior, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece que:

“ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. *La acción de tutela no procederá:*

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)”

Con fundamento en las anteriores normas, la H. Corte Constitucional ha sostenido que, dado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, el afectado sólo podrá acudir a ella en

¹ ARTÍCULO 55.- NOTIFICACION DEL FALLO. La providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados, interpuestos y debidamente sustentados por quienes tengan interés jurídico, ante los funcionarios competentes.

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ausencia de otro medio de defensa judicial para la protección del derecho invocado, ya que debe entenderse que esta acción constitucional no puede entrar a sustituir los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho². No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que esta regla tiene dos excepciones que se presentan cuando la acción de tutela es (i) interpuesta como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable³ ó (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa judicial, éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de derechos fundamentales conculcados o amenazados⁴. Así lo sostuvo en sentencia T-235 de 2010, al indicar lo siguiente:

“Para que la acción de tutela sea procedente como mecanismo principal, el demandante debe acreditar que, o no tiene a su disposición otros medios de defensa judicial, o teniéndolos, éstos, no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados. A su turno, el ejercicio del amparo constitucional como mecanismo transitorio de defensa iusfundamental, implica que, aun existiendo medios de protección judicial idóneos y eficaces, estos, ante la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, pueden ser desplazados por la acción de tutela. En este caso, esa comprobación, ha dicho la Corte, da lugar a que la acción de tutela se conceda en forma transitoria, hasta tanto la jurisdicción competente resuelve el litigio en forma definitiva.”

De lo anterior se concluye que, *“por su propia teleología, la acción de tutela reviste un carácter extraordinario, que antepone el respeto por las jurisdicciones ordinarias y especiales, así como por sus propias acciones, procedimientos, instancias y recursos⁵, a fin de que la acción constitucional no usurpe las competencias de otras autoridades jurisdiccionales. (Sentencia T-304 de 2009)”⁶.*

Bajo este derrotero, la H. Corte Constitucional ha precisado que cuando el accionante cuenta con otro medio de defensa judicial el juez de conocimiento debe determinar si el procedimiento alternativo ofrece una solución *“clara, definitiva y precisa”⁷* y su eficacia para proteger los derechos invocados, para lo cual se deberá analizar, entre otros, los siguientes aspectos: *“(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela y (b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales”⁸*. Estos elementos y las circunstancias concretas del caso *“permiten corroborar si el mecanismo judicial de protección alterno es eficaz para la defensa de los derechos presuntamente conculcados. En caso de que el mismo no resulte idóneo, la tutela será procedente. Contrario sensu, si el mecanismo deviene en eficaz para la protección de los derechos, se deberá acudir entonces al medio ordinario de protección, salvo que se desprenda de la situación concreta, que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

Por otro lado, tratándose de la procedencia transitoria de la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable la jurisprudencia constitucional ha señalado que se debe acreditar: (i) que el perjuicio que se alega sea inminente, es decir *“que amenaza o está por suceder prontamente”*; (ii) que las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; (iii) que el perjuicio sea grave, *“lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona”*; y (iv) que la acción de tutela sea

² Corte Constitucional, Sentencias T-871 de 1999, T-069 de 2001, T-1268 de 2005, T-972 de 2006 y T-954 de 2010, entre otras.

³ Corte Constitucional, Sentencias T-225 de 1993, T-1670 de 2000, SU-544 de 2001, T-827 de 2003, SU-1070 de 2003, C-1225 de 2004 y T-698 de 2004, entre otras.

⁴ Corte Constitucional, Sentencias SU-544 de 2001, T-1268 de 2005, T-989 de 2008 y T-955 de 2010, entre otras.

⁵ Corte Constitucional Sentencia T-1121 de 2003.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-1033 de 2010.

⁷ Corte Constitucional Sentencia T-803 de 2002.

⁸ Corte Constitucional Sentencia T-822 de 2002, reiterando lo dicho en la sentencia T-569 de 1992 la cual señaló lo siguiente: *“De allí que tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

La jurisprudencia constitucional también ha reiterado que el juez constitucional debe verificar el cumplimiento de los factores de procedibilidad de la acción de tutela, ya que de lo contrario estaría contribuyendo a "(i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)⁹ y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada de los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (y no sumarios)" ¹⁰.

Finalmente se debe precisar que dada la naturaleza subsidiaria y residual de la tutela, en materia de pensiones, la procedencia de la acción de tutela se condiciona a la concurrencia de varios requisitos, entre ellos "*Que la persona haya agotado los recursos en sede administrativa y la entidad mantenga su decisión de no reconocer el derecho*" ¹¹, si bien, por parte de la H. Corte Constitucional se ha admitido la procedencia de la tutela para reconocer derechos pensionales, cuando se adviertan perjuicios irremediables, también lo es que, sólo habilita al Juez de tutela hacer ese estudio de fondo cuando la entidad encargada del reconocimiento, en un acto administrativo concreto, ha negado la reclamación; y los mecanismos ordinarios, como las acciones ante la jurisdicción laboral y/o la contenciosa administrativa, se muestran ineficaces.

Asunto que solo se puede analizar de fondo una vez se verifique el cumplimiento de los requisitos de procedencia de subsidiariedad e inmediatez de la acción de tutela. Debiendo señalar al respecto que la acción de tutela ha sido definida como un mecanismo constitucional subsidiario y expedito que permite extender la protección judicial en aquellos eventos en los cuales existe vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos y se requiere de una intervención pronta e inmediata de la autoridad pública. Puede ser ejercida por toda persona en defensa de sí misma o en representación de un tercero cuando éste no se encuentre en condiciones físicas, mentales o circunstanciales para la defensa de sus derechos fundamentales. A su vez, puede interponerse contra personas naturales y jurídicas cuando exista violación o amenaza a los derechos fundamentales de quien solicita la protección; no obstante, el ejercicio de esta acción requiere, por regla general, que se reúnan los siguientes elementos:

Subsidiariedad: Significa que la acción de tutela es una herramienta residual del sistema jurídico, es decir, que para valerse de la misma es necesario emplear previamente las demás acciones que el ordenamiento ha previsto para cada situación jurídica concreta. De esta forma, el desconocimiento de este requisito conlleva inexcusablemente, por regla general, a la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela como consecuencia que emerge de haber desplazado las funciones de las otras jurisdicciones del ordenamiento jurídico¹².

A través de sentencia **SU-599 de 1999**¹³, la H. Corte Constitucional declaró que la subsidiariedad implica la imposibilidad de ejercer la acción de tutela cuando: **(i)** no se hizo uso de las herramientas jurídicas dispuestas por la legislación para el reclamo de derechos en la situación concreta; **(ii)** se ejercieron en forma extemporánea los mecanismos de defensa o reclamo

⁹ Cfr. Sentencia T-249 de 2002.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T- 514 de 2003.

¹¹ Consultar entre otras las sentencias de la Corte Constitucional T-187 de 2007 MP. TAFUR GALVIS Álvaro y T-634 de 2002 M.P. MONTEALEGRE LYNETT Eduardo.

¹² Ver, entre otras sentencias: T-290 de 1993, T-232 de 1994, T-164 de 1995, T-100 de 1997, SU-111 de 1997, T-716 de 1999, T-788 de 1999, T-981 de 1999, T-976 de 1999, SU-913 de 2001, SU-713 de 2006.

¹³ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

jurídico; o (iii) con el propósito de pretermitir las instancias ordinarias en busca de una pronta respuesta de la justicia¹⁴.

De igual forma, mediante sentencia **T-406 de 2005**¹⁵, se expresó que el fundamento constitucional de este requisito consiste en evitar que la naturaleza restrictiva de la acción de tutela se vea desnaturalizada por un uso ordinario y común que la convierta en una herramienta principal de protección de derechos, toda vez que la Constitución y la ley han estructurado todo un amplio sistema de competencias para el empleo de la jurisdicción y la defensa de los derechos, el cual se desarrolla en forma coherente con todo el cuerpo constitucional y ofrece diversos mecanismos jurídicos de acuerdo a la naturaleza de cada asunto¹⁶.

Sin embargo, el artículo 86 Superior estableció una excepción a la regla de subsidiariedad y residualidad de la acción de tutela, al permitir hacer uso de éste mecanismo como herramienta transitoria para evitar la consolidación de un perjuicio grave e irremediable para el actor¹⁷. Igualmente, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 adicionó otra excepción a la regla de subsidiariedad, al considerar la procedencia de la acción de tutela cuando el mecanismo de defensa ordinario no resulte idóneo para la protección de los derechos fundamentales.

*En suma, la acción de tutela es un mecanismo judicial efectivo que se encuentra orientado a la protección de los derechos fundamentales y cuyo ejercicio requiere de la utilización previa de todos los mecanismos ordinarios con los cuales se cuenta para resolver cada caso concreto. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado dos eventos en los cuales es posible prescindir de este requisito, a saber: (i) cuando el actor se encuentra en una situación apremiante por la posible configuración de un perjuicio irremediable; y (ii) porque los mecanismos de reclamo judicial con los que cuenta no alcanzan a ser eficientes para lograr una protección constitucional oportuna*¹⁸.

Inmediatez: A partir de la lectura del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo jurídico a favor de los ciudadanos para el reclamo inmediato de sus derechos fundamentales, por ello se enmarca dentro de un procedimiento expedito y sumario que busca proteger derechos cuya vulneración representa una grave afectación a la integridad física o mental de una persona. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable, valorado desde la ocurrencia del hecho generador de la afectación y la presentación de la solicitud ante la justicia, por medio del cual el juez constitucional pueda advertir la existencia de una situación apremiante para el actor y su urgente necesidad de recibir medidas frente a ello¹⁹. En otras palabras, corresponde a cada

¹⁴ “Ha recalcado en su jurisprudencia Constitucional que la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

¹⁵ M. P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶ “El fundamento constitucional de la subsidiariedad, bajo esta perspectiva, consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales. En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones”.

¹⁷ La sentencia T-225 de 1993, se establecieron ciertos elementos que deben configurarse para estimar la existencia de un perjuicio irremediable, a saber: (i) un perjuicio inminente, (ii) medidas que deben adoptarse de manera urgente frente al mismo; y (iii) que el peligro emergente sea grave; de ese modo la protección de los derechos fundamentales se tornaría impostergable.

¹⁸ Ver sentencia T-003 de 1992, “(...) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”.

¹⁹ Ver entre otras sentencias: T-086, T-743 de 2007, T-808 de 2007, T-055 de 2008, T-766 de 2008, T-265 de 2009, T-301 de 2009, T-965 de 2009, T-1003 de 2012.

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

juez observar las particularidades de cada caso y determinar si la acción de tutela fue ejercida oportunamente para la defensa de los derechos fundamentales²⁰.

Sobre la razonabilidad del plazo, mediante sentencia **SU-961 de 1999**²¹, que se constituye como la primera providencia en desplegar un análisis concreto sobre el asunto, la Sala Plena de la H. Corte Constitucional manifestó que la inexistencia de un término de caducidad para el ejercicio de la acción de tutela no implica que ésta no deba presentarse en un plazo razonable, es decir, dentro de un lapso que no afecte derechos de terceros y evite desnaturalizar la acción. Este término se encuentra determinado por la finalidad misma que persiga el escrito de tutela y será ponderado por el juez constitucional de conformidad a las características de cada caso concreto²².

De igual forma, se ha señalado que no es posible acceder a la admisión de una acción de tutela en aquellos eventos en los que no se ejercieron oportunamente los mecanismos de reclamo judicial ordinarios que ha contemplado la legislación para la naturaleza jurídica de cada caso, por cuanto es procedente aplicar analógicamente el principio establecido en la sentencia C-543 de 1992²³, según el cual no puede alegarse en beneficio propio la omisión.

Posteriormente, en sentencia **C-590 de 2005**²⁴, se definieron los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela. Al respecto, sostuvo la Sala Plena de la H. Corte Constitucional que las acciones de tutela deben cumplir con un plazo inmediato, es decir, que deben presentarse dentro de un término proporcionado desde el momento en que se presentó la vulneración del derecho para evitar que se afecten los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, ya que en sentido contrario se generaría una confusión en las decisiones judiciales que opacaría la eficacia de las herramientas institucionales para el reclamo y defensa de los derechos²⁵.

Igualmente el debido proceso administrativo tiene una finalidad, que no es otra que *“la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1º y 2º de la C.P)”*, asegurando así la objetividad en la confrontación de pretensiones jurídicas y de suyo garantizar la efectividad del derecho material y la consecución de la justicia, por lo que deben respetarse los principios de publicidad, inmediatez, libre apreciación probatoria y el derecho mismo. Frente a este respecto, la Corte ha concluido:

“El debido proceso compendia la garantía de que todos los demás derechos reconocidos en la Carta serán rigurosamente respetados por el juez al resolver asuntos sometidos a su competencia, como única forma de asegurar la materialización de la justicia, meta última y razón de ser del ordenamiento positivo”.

²⁰ Existen variables metodológicas acerca de los términos de inmediatez, como en acciones de tutela que se presentan por presuntos errores judiciales en procesos ejecutivos hipotecarios, en los cuales se entiende que el peticionario cuenta con la posibilidad de ejercer la acción de tutela hasta tanto el proceso ejecutivo no haya culminado mediante sentencia. Ver entre otras sentencias: T-282 de 2005, T-294 de 2006, T-1009 de 2006, T-178 de 2012, T-357 de 2014.

²¹ M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²² “Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción”.

²³ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁴ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁵ En los términos del Magistrado sustanciador: “Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos”.

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Aunado a ello, debe decirse que si bien es cierto el alcance del debido proceso administrativo no puede asimilarse al contenido para la administración de justicia, en tratando de autoridades públicas se tiene en cuenta que sus decisiones se enmarcan en el ejercicio de la función pública, la interpretación de las garantías debe distinguirse en previas y posteriores, y en dicho contexto la jurisprudencia constitucional las ha diferenciado y en dicho entendido, conforme al contenido de la sentencia C034 de 2014, se describen así: *“Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa”*²⁶.

DEL CASO EN CONCRETO

Con base en las precisiones jurisprudenciales a las que se ha hecho referencia en el acápite que precede, se entrara a estudiar la procedencia de esta acción constitucional para la protección de los derechos fundamentales invocados por los señores **MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA** y los coadyuvantes Dr. **SERGIO FAJARDO VALDERRAMA**, **JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR**; **FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA**; **ALFONSO SALAZAR JARAMILLO**; **JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO**; y **LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE**, como de las personas jurídicas **INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.**; **SEDIC S.A.** ; **CRL CONCRETO MEDELLIN**; **CONINSA RAMON H SAS** y **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** y para poder entrar a realizar el análisis de fondo de las pretensiones hechas por estos, quienes actúan en nombre propio o a través de sendos profesionales del derecho, en contra de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA**, en relación al trámite de notificación del auto 142 del 03 de septiembre de 2021 emitido dentro del proceso ordinario de Responsabilidad Fiscal UCC-PRF-014-2019.

En este respecto lo primero que hay que decir es que el PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL es un proceso especial previsto por la Constitución Política en el artículo 268 de la Constitución Política y su juez natural no es otro que la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, a través de sus delegados determinar o establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal y en consecuencia imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, la cual constituye una responsabilidad que en general le es exigible a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, así como a los contratistas y particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

Este proceso y así lo destaca la Corte Constitucional en sentencia C 512 de 31 de Julio de 2013 comporta cuatro (4) características: *“(i) es un proceso administrativo, cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de control fiscal (Contraloría General y contralorías departamentales y municipales); (ii) la responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento; (iii) la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción y, en esta medida, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del proceso penal o del proceso disciplinario, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial; y (iv) en este proceso se debe observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal.”*

²⁶ Corte Constitucional, M.P. María Victoria calle Correa. Sentencia C 034 de 29 de Enero de 2017.

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Luego, como en todo proceso administrativo, se deben observar a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.) como parte de las garantías sustanciales y procesales que hacen parte del debido proceso, que para el caso se encuentra reglado por la Ley 610 de 2000, norma modificada por las Leyes 1437 de 2011 y 2080 de 2021 y ha de entenderse por misma remisión normativa que los aspectos no regulados deberá acudir al Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal.

En este evento, el trámite de notificación del auto 142 del 03 de septiembre de 2021 emitido dentro del proceso ordinario de Responsabilidad Fiscal UCC-PRF-014-2019, se debe ceñir de conformidad al artículo 55 de la Ley 610 de 2000 que indica que la notificación del mismo se hace en “la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados, interpuestos y debidamente sustentados por quienes tengan interés jurídico, (...)”, para el caso y como se dijo en el mismo auto del 13 de septiembre de 2021, remite al artículo 76 de la Ley 1437 que indica “*Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. (...)*”, lo que podría traducirse en una posible antinomia normativa, pues la misma decisión cuyo trámite de notificación es objeto de censura, como la misma ley remiten al artículo 56 de la ley 610 de 2000 que contiene las causales para que se declare la ejecutoriedad de la decisión sancionatoria, que reduce al ser norma especial llamada regular el caso a cinco (5) días, y ello es así porque el mismo legislador ante la confusión que se había presentado y pese a las múltiples decisiones emitidas en rededor a este asunto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Juez natural) como por la jurisdicción constitucional, el Legislador en el artículo 7 de la Ley 2080 de 2021 que modifica el artículo 49 A de la Ley 1437 de 2011, reglamento y esclareció el procedimiento y estableció “**Recursos en el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal. Contra las decisiones que imponen una sanción fiscal proceden los recursos de reposición, apelación y queja. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer y sustentar dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la respectiva decisión al interesado.**”, es decir que siempre el espíritu de la ley, fue el establecido en el artículo 56 de la Ley 610 de determinar que el termino es de cinco (5) días y no el término contenido en el Código Contencioso Administrativo de diez (10) días, por lo que forzoso resulta concluir que le asiste razón a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA** cuando oponerse a las pretensiones de la acción constitucional, además que de paso ha de concluirse que el proceso de responsabilidad fiscal en comento ha respetado la normatividad que lo regula.

Luego, también existe otro medio de defensa judicial en el ordenamiento jurídico para que los accionantes no sólo presenten sus objeciones, sino que también se opongan a las pretensiones económicas a las que han sido sancionados, si a bien lo tiene, para el caso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que habilita a quien se crea lesionado en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, a impetrar la declaratoria de nulidad del acto administrativo particular y concreto, y a que se le reestablezca su derecho. Por manera que la aludida acción contenciosa se erige en el dispositivo legal idóneo al que todas las personas deben acudir, preferentemente, para garantizar la protección de sus derechos constitucionales, incluyendo los de raigambre fundamental, cuando quiera que sean amenazados o vulnerados por actos administrativos de carácter sancionatorio, pues es el cauce a través del cual puede debatirse más ampliamente su estricta legalidad y el potencial enervamiento de los efectos nocivos que produce. Así entonces una eventual orden del Juez Constitucional implicaría exceder la órbita dentro de la cual se protegen derechos de linaje fundamental, adentrándose así en debates de orden normativo y fiscal, que jurisprudencialmente y con relación precisa al caso que aquí nos ocupa, no pueden ser objeto de pronunciamiento.

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Bastan los anteriores argumentos, para que este operador judicial niegue por improcedente la acción de tutela y revoque la medida provisional decretada en favor de la señora **MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA** identificada con la cédula de ciudadanía No. **42.885.629** expedida en Medellín (Antioquia) adoptada en el auto 142 del 03 de septiembre de 2021 emitido dentro del proceso ordinario de Responsabilidad Fiscal UCC-PRF-014-2019.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTINUEVE PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución.

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR POR IMPROCEDENTE** y conforme a las razones expuestas en el cuerpo de esta decisión, es decir, subsidiaridad e inmediatez, la acción de tutela promovida por **MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA** y los coadyuvantes Dr. **SERGIO FAJARDO VALDERRAMA**, **JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR**; **FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA**; **ALFONSO SALAZAR JARAMILLO**; **JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO**; y **LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE**, como de las personas jurídicas **INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.**; **SEDIC S.A.** ; **CRL CONCRETO MEDELLIN**; **CONINSA RAMON H SAS** y **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior **REVOCAR la medida provisional** decretada el pasado trece (13) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), por medio de la cual se suspendió el término de notificación del auto 142 del 03 de septiembre de 2021 emitido dentro del proceso ordinario de Responsabilidad Fiscal UCC-PRF-014-2019.

TERCERO: **NOTIFICAR** esta decisión a las partes de acuerdo a lo consagrado en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991; **INFORMAR** que contra esta decisión procede el recurso de impugnación, dentro de los tres días siguientes a su notificación de acuerdo a lo consagrado en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: En caso de no ser impugnado **REMITIR** el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

QUINTO: **ORDENAR** el archivo definitivo de la actuación, una vez regrese de la H. Corte Constitucional.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


JAVIER GARCÍA PRIETO
JUEZ

Tutela 1º Inst.: 110013109029202104897 00 (2021-4897)
Accionante: MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA / C.C. No. 42.885.629
Coadyuvancia: DR. SERGIO FAJARDO VALDERRAMA / C.C. 70.546.658, JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR / C.C. 70119101; FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA / C.C. 70546837; RAFAEL NANCLARES / C.C. 71753266; ALFONSO SALAZAR JARAMILLO / C.C. 71587929; JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO / C.C. 70.566.038 y LUIS JAVIER VELÉZ DUQUE / C.C. 70.123.774; INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRÓNICOS S.A.S. - INGETEC S.A.S.; SEDIC S.A.; CRL CONCRETO MEDELLIN; CONINSA RAMON H SAS y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.
Accionados: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia