

Bogotá D. C., 3 de junio de 2004

OJ110

**PARA:** Doctor ÁLVARO GUACANEME ROJAS  
Gerente Seccional II

**DE:** Amparo Quintero Arturo  
Directora de la Oficina Jurídica

**REFERENCIA:** N.U.R.: 214-3-20567  
Respuesta concepto aspectos procesales. Proceso de  
responsabilidad fiscal

Respetado doctor Álvaro:

Solicita usted se emita por parte de esta Oficina concepto jurídico sobre el trámite que debe darse al proceso de responsabilidad fiscal en el cual uno de los investigados falleció habiendo sido notificado por edicto del auto de apertura del proceso. Se harán algunos comentarios sobre el tema y se responderán sus cuestionamientos en el mismo orden en el que fueron formulados:

1- El debido proceso.

El Título II, Capítulo 1 de la Constitución Política consagra los derechos fundamentales de las personas entre los cuales, para nuestro caso, debe destacarse el contenido en el artículo 29 sobre el debido proceso que debe aplicarse en todas las actuaciones tanto judiciales como administrativas. Dice el inciso segundo del artículo 29 que "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio."

En relación con el proceso de responsabilidad fiscal, sus formas propias se encuentran en la ley 610 de 2000 y en lo no previsto allí, en las normas a las que dicha ley remite como son las del Código Contencioso Administrativo, Código de Procedimiento Civil y Código de Procedimiento Penal, en su orden.

La Corte Constitucional en sentencia SU-620-96 del 13 de noviembre de 1996, con ponencia del magistrado Antonio Barrera Carbonell considerando el tema del debido proceso en los procesos de responsabilidad fiscal expresó:

4 7.06/04  
CORTA H.

**MEMORANDO INTERNO**

**“6.4. En cuanto a los poderes o prerrogativas de la administración en el proceso de responsabilidad fiscal y el derecho fundamental al debido proceso, observa la Sala:**

**El artículo 29 de la constitución reconoce el derecho fundamental al debido proceso que “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.**

**Como reiteradamente lo ha expresado la Corte, el debido proceso constituye el conjunto de garantías sustanciales y procesales especialmente diseñadas para asegurar la regularidad y eficacia de la actividad jurisdiccional o administrativa, cuando sea necesario definir situaciones controvertidas o declarar o aplicar el derecho en un caso concreto, o investigar y juzgar los hechos punibles. En efecto, dijo la Corte en uno de sus pronunciamientos:**

**“Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.**

**“En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el Preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional.**

**“Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se infiere que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal o a**



**MEMORANDO INTERNO**

protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normatiza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminadas a asegurar el ejercicio regular de sus competencias.” (Sentencia C-214/94 M. P. Antonio Barrera Carbonell)

De la Constitución Política surgen unos principios que rigen el debido proceso, en el sentido que este es participativo, dado que todas las personas tienen derecho a participar en las decisiones que los afectan, y es contradictorio y público, en cuanto a que a los imputados les asiste el derecho a la defensa y a la asistencia a un abogado escogido por él, o de oficio durante la investigación y el juzgamiento, a solicitar la práctica de pruebas, a controvertir las que se alleguen en su contra, a oponer la nulidad de la prueba obtenida con violación del debido proceso, y a impugnar la decisiones que los perjudican (arts. 1, 2 y 29).”

## 2. Sucesión procesal.

En la sentencia C-131/03 la Corte Constitucional expuso:

“4.2 La sucesión procesal es una institución consagrada en el libro 1, título 6 capítulo 3 del código de procedimiento civil, específicamente en el artículo 60 del mismo. Opera en los casos en los que iniciado un proceso civil una de las partes desaparece, es decir, siendo una persona natural muere, o si es una persona jurídica se extingue o fusiona; la consecuencia que el ordenamiento jurídico imputa a dicha situación es la de que sus herederos, el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes o el curador, sustituyan en el proceso al sujeto de derecho fallecido o jurídicamente inexistente, con el fin de



**MEMORANDO INTERNO**

ocupar su posición procesal y permitir la defensa de sus intereses.

La sucesión procesal es la regla general en el caso de la muerte de una de las partes dentro de un proceso, ella opera ipso jure, aunque el reconocimiento de los herederos en el proceso depende de la prueba que aporten de su condición. Ahora bien, existen procesos civiles en los que están en juego derechos personalísimos y en los que a la muerte de una de las partes no puede operar la sucesión procesal, como por ejemplo en los procesos de divorcio, de separación de cuerpos o de nulidad del matrimonio. En ellos la muerte de una de las partes implica la culminación de la actuación procesal. De tales casos es necesario distinguir, entre otros, los relativos a la responsabilidad fiscal, pues si su objeto es resarcir el perjuicio que con la gestión fiscal ha tenido lugar, esto es, siendo su interés patrimonial, la muerte del gestor fiscal no impide dicha finalidad, puesto que la respectiva acción persigue es el patrimonio de la persona y no a la persona misma.

La doctrina, es recurrente al señalar que de lo que se trata es de una sucesión meramente procesal que en nada modifica la relación sustancial inherente al derecho que se controvierte. De allí entonces que se pueda afirmar que el sujeto pasivo dentro del proceso de responsabilidad sólo puede ser aquel que tenga la calidad de gestor fiscal, y al mismo tiempo señalar que en caso de muerte del gestor el proceso se seguirá con sus herederos, sin que haya lugar a confundir al eventual obligado en la relación sustancial con la parte procesal, por sucesión, en el respectivo proceso de responsabilidad patrimonial.

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

La sucesión procesal se basa en varios de los



**MEMORANDO INTERNO**

principios que nutren el derecho civil en Colombia. Uno de ellos es que “el patrimonio sirve de prenda general del cumplimiento de las obligaciones”. De tal principio se derivan otros, a saber, el principio de que “los bienes del difunto están destinados al pago de las deudas” –que se evidencia en varias de las posibilidades que el ordenamiento civil les ofrece a los acreedores–, y el principio de que “las deudas hereditarias se dividen entre los herederos a prorrata de sus cuotas.” En efecto, ante la muerte de una de las partes lo que se busca con esta institución es una oportunidad tanto para los acreedores obtener la cancelación de sus créditos, así como para los herederos de participar en un proceso que podría llegar a perjudicar su cuota hereditaria en caso de un fallo definitivo adverso.

De igual modo, en el proceso de responsabilidad fiscal, siendo su naturaleza resarcitoria y patrimonial, el interés es garantizar que se puedan satisfacer con el patrimonio del responsable, los daños ocasionados al erario como consecuencia de una actuación culposa o dolosa que haya causado un detrimento patrimonial al erario público. La muerte del responsable no es obstáculo para la realización de tal objetivo; ello porque la sucesión procesal permite la vinculación de los herederos, como directos interesados en la protección de la universalidad patrimonial de la cual tienen parte, para que intervengan en el proceso, con lo cual también se protegen plenamente sus derechos constitucionales, en especial los derechos a la propiedad, a la defensa y al debido proceso.

De esta figura procesal se derivan varias consecuencias; dentro de las más importantes se encuentra la de que el heredero sucesor adquiere la calidad de parte con todas las consecuencias que ello genera. Así lo señala el mismo artículo 60 del código de procedimiento civil al señalar que “...en todo caso la sentencia producirá efectos contra ellos aunque no concurren”. Tan cierta es su necesaria vinculación al



**MEMORANDO INTERNO**

proceso, que al momento de morir el deudor –aquí el gestor fiscal– opera la sucesión procesal en forma forzosa, debiéndose citar a las personas que tienen la representación del causante, so pena de que se configure una causal de nulidad del proceso.

.....

Al no ser vinculados los herederos al proceso de responsabilidad fiscal, se estaría violando su legítimo derecho a ser escuchados en un proceso que afecta sus intereses patrimoniales sobre la herencia, pues de continuar el proceso sin su presencia, muy probablemente el fallo de responsabilidad fiscal se configuraría en contra del gestor. De otro lado, si el proceso de responsabilidad fiscal no continuara, se estaría creando como nueva causal para la cesación de la acción fiscal la muerte del gestor, con lo cual se cambiaría la naturaleza de este proceso de interés patrimonial a otro de naturaleza personal. Es evidente que ninguna de las dos posibilidades son legítimas.

Resumiendo, de la naturaleza resarcitoria y patrimonial del proceso de responsabilidad fiscal se desprende que los principios generales del derecho civil en materia de sucesión procesal tienen plena aplicación. Tal institución no desconoce los derechos constitucionales de los herederos. Por el contrario, permite al acreedor, en este caso al Estado, buscar el resarcimiento del daño así como a los herederos participar en calidad de partes, con todas las consecuencias que ello implica, en especial la de ejercer el derecho de defensa en un proceso que afecta sus legítimos intereses patrimoniales en la herencia del causante. Por ello, si no se cumple con el requisito de la citación y emplazamiento, el proceso correspondiente tendría un vicio de nulidad.”

Hasta aquí la sentencia que se refiere al tema de su consulta y que ilustra claramente cuáles son los fundamentos y las consecuencias de la aplicación de



**MEMORANDO INTERNO**

las normas relacionadas con el debido proceso y la sucesión procesal en el proceso de responsabilidad fiscal. Siguiendo los planteamientos de la Corte Constitucional se pueden contestar sus inquietudes de la siguiente manera:

A) El primer interrogante se relaciona con la posibilidad de continuar el proceso cuando el presunto responsable fallecido nunca rindió versión libre, ¿qué pasaría con el principio del debido proceso del artículo 29 constitucional?

Según lo descrito en su memorando, a la persona fallecida se le nombró apoderado de oficio. Esto es consecuente con las situaciones expuestas en el artículo 43 de la ley 610 de 2000 que expresa que "Si el implicado no puede ser localizado o citado no comparece a rendir la versión, se le nombrará apoderado de oficio con quien se continuará el trámite del proceso".

A pesar de haber sido citado, el implicado nunca se hizo presente en el Despacho, por lo que era necesario nombrarle apoderado de oficio y con él continuar el trámite procesal. En este contexto, al fallecido, presunto implicado, no se le violó el derecho de defensa como tampoco a los herederos del mismo. La designación del apoderado de oficio se ajusta en todo al trámite del debido proceso.

B) El segundo cuestionamiento tiene que ver con la apreciación que se hace en el escrito de consulta en el sentido de que la versión libre es requisito básico señalado por el artículo 42 de la ley 610 para poder imputar responsabilidad fiscal.

El citado artículo 42 dispone que no podrá dictarse auto de imputación en dos casos: 1) si el presunto responsable no ha sido escuchado en el proceso en exposición libre y espontánea; y 2) cuando no está representado por un apoderado de oficio (si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado, como lo dispone el artículo 43).

En el presente caso, habiendo sido citado, no compareció, pero fue representado por apoderado de oficio. Vale decir, al tener apoderado de oficio (por haber sido citado y no comparecer), se puede dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal. Téngase en cuenta que las dos condiciones del artículo 42 que impiden dictar el auto de imputación fiscal no tienen que ser concurrentes, puede darse la una o la otra, pero no necesariamente las dos.

C) La tercera inquietud se relaciona con la posibilidad de archivar el proceso respecto del implicado fallecido y cómo se hace.

**MEMORANDO INTERNO**

De acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional, en estos procesos no está prevista la muerte del presunto implicado como causal de cesación de la acción y archivo del proceso. De acuerdo con el artículo 16 de la ley 610 de 2000 "En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente."

Probada cualquiera de estas circunstancias, pero no la de fallecimiento de alguno de los implicados, mediante auto se dispone la desvinculación de tal implicado y se ordena el archivo con respecto a él.

Cordial saludo,

  
**AMPARO QUINTERO ARTURO**  
Directora Oficina Jurídica

DOZ