

Sentencia T-1318/01

DEBIDO PROCESO FISCAL-Contenido/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN PROCESO FISCAL-Aplicación

La Constitución Política de 1991 consagró expresamente el derecho al debido proceso, erigiéndolo como parte de los derechos fundamentales de las personas. Se trata de una garantía que permite a sus titulares conocer previamente las condiciones jurídicas dentro de las cuales serán tramitados sus asuntos, particularmente lo relacionado con la jurisdicción de la autoridad pública ante la cual se actúa, el ámbito de competencias de la misma, los términos dentro de los cuales deberán ser resueltas las peticiones y, en general, todos los aspectos de trámite idóneos como instrumento de protección ante el eventual abuso en que puedan incurrir los agentes del Estado o los particulares en determinados casos. Toda conducta estatal que desconozca los parámetros jurídicos que establecen las reglas de los procesos judiciales o administrativos debe ser censurada y, según el caso, declarada nula por la autoridad competente, pues con ella se habrá causado una grave alteración al vulnerar el orden constitucional. Tal es el sentido del artículo 29 de la Carta Política, que proscribe todo comportamiento ajeno a las reglas del principio de legalidad, según el cual todas las conductas de los agentes públicos deben estar previamente señaladas en la ley o en el reglamento.

CONTROL FISCAL-Objeto

El objeto del control fiscal es el de asegurar que los recursos del Estado sean manejados y utilizados adecuadamente, para lograr los propósitos esenciales previstos por el constituyente. Para el cumplimiento de este objeto, la vigilancia de la gestión comprende las operaciones fiscales de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, considerando la forma y los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución Política.

JUICIO FISCAL-Naturaleza

Respecto de la naturaleza, esto es si el juicio fiscal corresponde a una actividad asimilable a la judicial o, si por el contrario, es una función administrativa, la Sala de Revisión considera que el debate ha sido clausurado merced a varias sentencias proferidas por la Corte

Constitucional, según las cuales se trata de un proceso netamente administrativo.

VERSION LIBRE EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Ley establece eventos en los que es obligatoria la presencia del defensor

Referencia: expediente T- 494189

Acción de tutela promovida por Ruben Dario García Rodríguez contra la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Quindío.

Magistrado Ponente (e):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil uno (2001).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Uprimny Yepes, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Ruben Dario García Rodríguez solicitó al juez de tutela el amparo de sus derechos al debido proceso y a la defensa, consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, por considerar que estos fueron vulnerados por la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Quindío.

2. Los hechos en que fundamenta su petición son los siguientes: la Contraloría General de la República, mediante la Gerencia Departamental del Quindío, inició contra el accionante la investigación fiscal radicada con el No. 201-001, por presuntas irregularidades relacionadas con algunos contratos celebrados por García Rodríguez, cuando ejerció el cargo de Gerente de la Empresa de Telecomunicaciones de Armenia TELEARMENIA.

3. Manifestó el doctor García Rodríguez que la Contraloría General de la República, a través de la Gerencia Departamental Quindío, dictó auto de apertura de la investigación y dispuso oírlo en versión libre y espontánea. Sin embargo, esta diligencia se llevó a cabo sin la presencia de un defensor designado de oficio o nombrado por el accionante. Estima el actor que a partir de la mencionada diligencia el proceso seguido en su contra es nulo, ya que se violó el debido proceso al no haberle designado un abogado.

4. La Contraloría General de la República, mediante la Gerencia Departamental del Quindío, intervino en defensa del ente fiscalizador, manifestando que al juicio fiscal no le son aplicables las normas del Código de Procedimiento Penal, ya que se trata de un asunto administrativo al que le son aplicables las normas del Código Contencioso. Al respecto manifestó:

“(.....) dentro de la jerarquización de aplicación normativa que rige el proceso de responsabilidad fiscal, lo no regulado en las normas que rige en su procedimiento se debe atender preferencialmente a lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, es decir la norma aplicable al caso en concreto no es el Código de Procedimiento Penal como lo pretende el actor”.

5. El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Armenia, mediante sentencia del 22 de mayo de 2001, decidió conceder el amparo solicitado por el doctor Ruben Dario García Rodríguez y dispuso anular la actuación a partir de la expedición de la providencia que ordenó la apertura del juicio fiscal, con el fin de darle al accionante la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, es decir mediante la recepción de la versión libre y espontánea, con la designación de un defensor de oficio o de uno postulado por el accionante.

6. Para el a-quo, la diligencia de versión libre y espontánea a la cual compareció el señor Ruben Dario García Rodríguez el 28 de julio de 1999, conforme al auto del 14 de mayo del mismo año, declaración rendida antes de iniciarse la investigación, está viciada de nulidad, pues según el artículo 89 de la Ley 42 de 1993, en eventos como éste se debe aplicar lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal.

7. Aplicando el Principio de Integración y atendiendo al artículo 322, incisos primero y segundo del Código de Procedimiento Penal, la versión del imputado en la investigación previa tendrá que recibirse en presencia de un defensor. En consecuencia, consideró el

juzgador de primera instancia que la versión libre y espontánea recibida al accionante sin presencia de su defensor, acarrió el desconocimiento de las reglas propias del debido proceso.

8. Impugnada la decisión, conoció en segunda instancia la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Corporación que confirmó la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito. Para el ad-quem, el trámite adelantado en contra del accionante está gobernado en algunos actos por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal, pues se trata de imponer una sanción asimilable a una cuestión penal.

Al respecto la Corporación manifestó: “Entonces, si al señor RUBEN DARIO GARCIA RODRÍGUEZ, se le oyó en versión, en calidad de imputado, debió hacerse en presencia de un defensor técnico, así él mismo sea Abogado. Este es un mandato legal que no puede renunciarse por el versionado y menos aún no ser atendido por el funcionario que escucha la versión. Estas son normas de orden público, irrenunciables y de estricto cumplimiento por todos”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. Esta Corporación es competente para revisar las decisiones proferidas en el trámite de la petición de amparo formulada por el señor Ruben Dario García Rodríguez, según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con lo preceptuado en los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

El asunto bajo revisión

2. El actor considera que la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Quindío, ha vulnerado sus derechos al debido proceso y a la defensa, al escucharlo en versión libre y espontánea, sin la presencia de un defensor.

El derecho fundamental al Debido Proceso

3. El Contralor General de la República, doctor Carlos Ossa Escobar, en escrito dirigido a la Corte Constitucional el pasado 9 de julio, sostuvo igualmente que el juicio fiscal es de naturaleza administrativa y que, por lo mismo, no le son aplicables las reglas del procedimiento penal.

4. Como lo afirma el accionante, la Constitución Política de 1991 consagró expresamente el derecho al debido proceso, erigiéndolo como parte de los derechos fundamentales de las personas. Se trata de una garantía que permite a sus titulares conocer previamente las condiciones jurídicas dentro de las cuales serán tramitados sus asuntos, particularmente lo relacionado con la jurisdicción de la autoridad pública ante la cual se actúa, el ámbito de competencias de la misma, los términos dentro de los cuales deberán ser resueltas las peticiones y, en general, todos los aspectos de trámite idóneos como instrumento de protección ante el eventual abuso en que puedan incurrir los agentes del Estado o los particulares en determinados casos. Al respecto la Corte ha manifestado:

“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 y a 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, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias”. Corte Constitucional,

Sentencia No. C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Toda conducta estatal que desconozca los parámetros jurídicos que establecen las reglas de los procesos judiciales o administrativos debe ser censurada y, según el caso, declarada nula por la autoridad competente, pues con ella se habrá causado una grave alteración al vulnerar el orden constitucional. Tal es el sentido del artículo 29 de la Carta Política, que proscribire todo comportamiento ajeno a las reglas del principio de legalidad, según el cual todas las conductas de los agentes públicos deben estar previamente señaladas en la ley o en el reglamento.

Naturaleza del juicio fiscal

5. Como tema principal en el asunto sub judice aparece nuevamente lo relacionado con el fin, el objeto y la naturaleza del juicio fiscal. En cuanto a lo primero, la Sala de Revisión reitera que el propósito de la función pública mediante la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, no es otro que la protección del patrimonio público, la garantía de la transparencia y el acatamiento de los principios propios de la moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, como también el aval en cuanto a la eficiencia y eficacia de la administración respecto del cumplimiento de los fines del Estado (C.P. art. 2º.).

6. El objeto del control fiscal es el de asegurar que los recursos del Estado sean manejados y utilizados adecuadamente, para lograr los propósitos esenciales previstos por el constituyente (C.P. art. 2º.). Para el cumplimiento de este objeto, la vigilancia de la gestión comprende las operaciones fiscales de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, considerando la forma y los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución Política. En cuanto a las áreas que hacen parte de la vigilancia fiscal, la jurisprudencia ha señalado:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución, la vigilancia de la gestión fiscal, como ya se ha expresado, comprende un control financiero, de gestión, y de resultados, basado en la eficiencia, la equidad, la eficacia, la economía y la valoración de los costos ambientales. El sentido y alcance de cada uno de estos controles fue fijado por el legislador en la ley 42 de 1993. Veamos:

En el control financiero se examina si los estados financieros reflejan el resultado de las distintas operaciones hechas por una entidad y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas constitucionales y legales y las relacionadas con los principios y reglas que rigen la contabilidad.

En el control de gestión se analiza la eficiencia y la eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, lo cual se lleva a cabo mediante la evaluación de los procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

En el control de resultados se establece el cumplimiento o logro de los objetivos, planes, programas y proyectos de la administración, en un periodo determinado.

No sobra agregar, que la vigilancia de la gestión fiscal también incluye el control de legalidad sobre las operaciones financieras, económicas, administrativas o de cualquiera otra índole, para establecer si éstas se ejecutaron conforme a las normas que las rigen". Corte Constitucional, Sentencia No. C-623 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7. Respecto de la naturaleza, esto es si el juicio fiscal corresponde a una actividad asimilable a la judicial o, si por el contrario, es una función administrativa, la Sala de Revisión considera que el debate ha sido clausurado merced a varias sentencias proferidas por la Corte Constitucional, según las cuales se trata de un proceso netamente administrativo. Sobre la materia esta Corporación ha expuesto:

"6.1. Como función complementaria del control y de la vigilancia de la gestión fiscal que ejerce la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, existe igualmente, a cargo de éstas, la de 'establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma', la cual constituye una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público, e incluso a los contratistas y a los particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado (arts. 6, 29, 90, 121, 123 inciso 2, 124, 267,

268-5 y 272 C.P., 83 y 86 de la ley 42 de 1993).

Dicha especie de responsabilidad es de carácter subjetivo, porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa.

6.3. La responsabilidad fiscal se declara a través del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, entendido como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelantan las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad que le corresponde a los servidores públicos y a los particulares, por la administración o manejo irregulares de los dineros o bienes públicos. De este modo, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa.

Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.

El proceso de responsabilidad fiscal, atendiendo su naturaleza jurídica y los objetivos que persigue, presenta las siguientes características:

a) Es un proceso de naturaleza administrativa, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos. Su conocimiento y trámite corresponde a autoridades administrativas, como son: la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales.

b) La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o

recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.

Dicha responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Adicionalmente, la declaración de la referida responsabilidad tiene indudablemente incidencia en los derechos fundamentales de las personas que con ella resultan afectadas (intimidad, honra, buen nombre, trabajo, ejercicio de determinados derechos políticos etc.).

c) Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (parágrafo art. 81, ley 42 de 1993). En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-046/941.

d) En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal

(autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho". Subraya la Sala de Revisión. (Corte Constitucional, Sentencia No. SU 620 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

8. Posteriormente, la Corte Constitucional expresó:

"3- El proceso de responsabilidad fiscal tiene como fundamento constitucional la función atribuida al Contralor General de la República para 'establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma' (CP art. 268-5).

Con fundamento en las normas legales que regulan el proceso de responsabilidad fiscal (ley 42 de 1993), es evidente que el juicio de responsabilidad fiscal tiene por objeto determinar si existe o no responsabilidad por parte de las personas cuya gestión fiscal ha sido objeto de observación, para que en caso afirmativo, es decir si se concluye la responsabilidad del funcionario encargado del recaudo, manejo o inversión de dineros públicos o de la administración de bienes del Estado, que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa asumieron una conducta contraria a la ley, reintegren al patrimonio público los valores correspondientes a las pérdidas o deterioros producidos por consecuencia suya.

Dicha responsabilidad fiscal se entiende sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y penal a que haya lugar. Por consiguiente, como lo señaló el señor Contralor General de la República, es claro que dicho proceso no es ni puede calificarse como un proceso sancionatorio, pues tienen una naturaleza diferente. Además, éste proceso se inicia con posterioridad al fallo que se profiere en el proceso de responsabilidad fiscal, por lo que se trata de dos procesos distintos, autónomos e independientes". Subraya la Sala. (Corte Constitucional, Sentencia No. T- 973 de 1999. M.P. Alvaro Tafur Galvis).

9. En el mismo sentido, la Corte Constitucional, con ponencia del doctor Alvaro Tafur Galvis, señaló:

“(…) la Corte, en esta ocasión debe destacar que entendido el juicio fiscal como parte del proceso de responsabilidad fiscal tiene unas claras connotaciones, en cuanto a su finalidad, objeto, potestades de los funcionarios de control fiscal, etapas que deben surtir y efectos.

“Con el juicio fiscal se busca deducir la responsabilidad fiscal de los encargados de la gestión de los bienes y recursos del estado para resarcir al Estado el deterioro patrimonial que dicha gestión haya ocasionado. Por ende, la responsabilidad que se declara a través de ese proceso, según se expresó, es esencialmente administrativa y de carácter patrimonial. No tiene carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo; la declaración de responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria.

“El juicio fiscal, como proceso, esto es, conjunto de actos y actuaciones encaminados a dilucidar conductas de funcionarios y deducir efectos directos y obligatorios, se debe sujetar en su trámite a la observancia plena de las garantías sustanciales y procesales debidamente ‘compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas’. Y como lo puso de presente esta misma Corporación en la sentencia C-189 de 1.998, las decisiones que ponen fin al juicio fiscal, no ostentan el carácter de cosa juzgada sino tan solo de cosa decidida sujetas a la revisión por una autoridad judicial, el juez contencioso administrativo”. (Subrayas no originales). Sentencia No. C- 635 de 2000.

10. Nótese que en estas sentencias la Corte Constitucional establece la naturaleza administrativa del juicio fiscal, señala que al mismo le son aplicables las garantías propias del debido proceso y, finalmente, explica que la presencia del abogado defensor durante el trámite correspondiente será obligatoria solamente en los casos que en forma expresa determine el legislador.

Presencia del defensor en la diligencia de versión libre

11. Es evidente que la lectura del texto de la Ley 42 de 1993 no permite dilucidar fácilmente esta materia. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya había avanzado algunas tesis relacionadas con determinadas diligencias dentro del juicio fiscal, de las cuales se podía inferir, como ahora lo ratifica esta Sala de Revisión, que al acto mediante el cual se escucha en versión libre al implicado dentro de un juicio fiscal, podrá asistir un abogado defensor designado voluntariamente por el implicado.

Es decir, comenzando la diligencia al implicado se le hará saber el derecho que le asiste para designar un defensor, pero no podrá ser obligado a postular uno; igualmente, el funcionario del órgano de control fiscal ante quien se lleva a cabo la diligencia, no está obligado a designarle un apoderado de oficio al implicado.

12. Tales afirmaciones encuentran respaldo en la naturaleza administrativa del juicio fiscal, como también en la libertad de configuración legislativa que corresponde al Congreso de la República, autoridad que al redactar la ley 42 de 1993, que trata de la organización del sistema de control fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen, decidió que la presencia de un defensor en la diligencia de versión libre, no era un requisito esencial. Si las Cámaras Legislativas hubieran considerado obligatoria la presencia de un defensor, tratándose de un trámite administrativo, así lo habrían dispuesto.

13. Como se recuerda, el accionante estima que en su caso debió aplicarse lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal durante la diligencia en la cual rindió versión libre, pues el artículo 89 de la ley 42 de 1993 así lo establecía. Considera la Sala que esta afirmación carece de fundamento jurídico, en la medida en que la mencionada ley no regulaba la citación a versión libre y espontánea, y menos aún obligaba la presencia de un abogado defensor. En realidad existía un vacío normativo que, atendiendo la naturaleza administrativa del juicio, el legislador, en uso de su libertad de configuración, vino a llenar con la expedición de la ley 610 de 2000.

Respecto de la libertad de configuración legislativa en materia de defensa técnica, la jurisprudencia tiene establecido:

“1. La defensa técnica constituye un derecho fundamental que hace parte del conjunto de garantías que integran el debido proceso.²

2. La configuración legislativa del derecho a la defensa técnica es susceptible de variaciones, dependiendo del tipo de procesos o de actuaciones en que deba observarse, sin que en ningún caso se altere su núcleo esencial. La misma Constitución defiere al legislador el señalamiento de los eventos en los que se puede acceder a la administración de justicia ‘sin la representación de abogado’ (C.P. art. 229).

3. El derecho a la defensa técnica adquiere singular relevancia en el ámbito penal, ya que al

tenor de lo dispuesto en el artículo 29 superior, 'Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento...'.³ Corte Constitucional, Sentencia No. C-025 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

Se observa, entonces, que en materia penal el constituyente de manera expresa ordena la designación de un defensor, mientras que en juicios de naturaleza administrativa, atendiendo a la libertad de configuración que corresponde al Congreso de la República, la ley podrá establecer los eventos en los cuales es obligatoria la presencia de un abogado defensor.

14. Para evitar los inconvenientes derivados del vacío normativo sobre la materia, es decir, considerando que la ley 42 de 1993 no regulaba expresamente este asunto, el Congreso de la República, en ejercicio de su potestad y valiéndose de la libertad de configuración legislativa, al establecer el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, mediante la ley 610 de 2000, dispuso en el artículo 42:

“Garantía de defensa del implicado. Quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o de proceso de responsabilidad fiscal en su contra y antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba exposición libre y espontánea, para cuya diligencia podrá designar un apoderado que lo asista y lo represente durante el proceso, y así se le hará saber al implicado, sin que la falta de apoderado constituya causal que invalide lo actuado.

En todo caso, no podrá dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea o no está representado por un apoderado de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado”. Subraya la Sala.

Considera la Sala de Revisión que la naturaleza administrativa del juicio fiscal, constituye el fundamento de la libertad de configuración que corresponde al legislador, llegado el momento de determinar si jurídicamente es obligatoria la asistencia del defensor en la diligencia de versión libre.

15. Acerca de la aclaración legislativa aparecida en el artículo 42, conviene señalar que según se lee en la exposición de motivos del proyecto de ley 025/98 Cámara, 162/98 Senado,

Gaceta del Congreso No. 155 de 1998, págs. 3-6, que corresponden a los antecedentes de la ley 610 de 2000, mediante este texto se pretende la incorporación de garantías a los implicados, para actualizar estas materias siguiendo lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Lo afirmado por la Sala de Revisión encuentra respaldo en lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia No. C-619 de 2001, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra. Allí se dijo:

“11. De manera general, del estudio del articulado de una y otra ley en lo referente al trámite del proceso de responsabilidad fiscal, como también de la lectura de los antecedentes de la Ley 610 de 2000 en el Congreso de la República, puede concluirse que la intención del legislador al producir el cambio normativo fue la de regular de manera más completa dicho procedimiento, a fin de facilitar el trámite de los procesos y evitar dilaciones injustificadas, pues se evidenciaba que la Ley 42 de 1993 dejaba vacíos en varios aspectos. Así mismo, existió también el propósito de recoger en fórmulas legales expresas algunos conceptos vertidos por la jurisprudencia de esta Corporación referentes principalmente a la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal, y a las garantías derivadas del derecho al debido proceso que deben asegurarse dentro del mismo”.

La situación del peticionario

16. El accionante, abogado Ruben Dario García Rodríguez, rindió versión libre el 25 de octubre de 1999, después de ser citado por la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Quindío. Este organismo de control actualmente adelanta un juicio en el cual se profirió fallo con responsabilidad fiscal contra García Rodríguez. La decisión fue adoptada el 7 de febrero de 2001 y en su parte resolutive estableció:

“ARTICULO PRIMERO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en contra del señor RUBEN DARIO GARCIA RODRÍGUEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.534.244 de Armenia, en condición de GERENTE para la época de los hechos, de la Empresa de Telecomunicaciones de Armenia TELEARMENIA S.A.E.S.P. como responsable fiscal del daño patrimonial al Estado, en cuantía de VEINTISÉIS MILLONES TRESCIENTOS VEINTICINCO MIL

DOSCIENTOS VENTE PESOS MCTE (\$26'325.220.00), de acuerdo a lo establecido en la parte motiva y considerativa de este fallo”.

17. Como se ha expuesto, el accionante solicita que se decrete la nulidad de todo lo actuado en el proceso que se adelanta en su contra, a partir de la diligencia en cual rindió versión libre sin asistencia de un defensor que, según el doctor García Rodríguez, sirviera como garante del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

18. En el expediente aparece copia del acta en la cual se dejó constancia de la diligencia. En ella se puede leer: “La suscrita profesional universitaria le hace saber (al Dr. GARCIA RODRÍGUEZ) que tiene derecho a ser asistido por un Abogado, quien manifestó que no es necesario”.

Observa la Sala de Revisión que la funcionaria, en aras de suministrar al implicado los medios aptos para su defensa, le hizo saber del derecho que tenía a postular un apoderado; el accionante, en un acto libre y voluntario, consideró que no era necesaria la presencia de un abogado para que lo asistiera en la diligencia.

19. Considera la Corte que el órgano de control fiscal con esta actuación no vulneró el derecho al debido proceso del cual es titular el accionante, como tampoco su derecho de defensa, pues la ley 42 de 1993 no obliga al ente investigador a designar defensor de oficio para la diligencia de versión libre, ya que, como se ha explicado, tratándose de un trámite administrativo, el legislador goza de libertad para regularlo y la ley aplicable no hacía obligatoria la presencia de un defensor.

20. La Corte Constitucional, al decidir en un caso similar, había explicado que el ente investigador tampoco estaba obligado a convocar oficiosamente para escuchar al implicado en diligencia de versión libre, fundando tal afirmación en la diferencia existente entre el proceso penal y la naturaleza administrativa del juicio fiscal. En aquella ocasión expresó la Corte:

“(…) en nada se vulneró el derecho de defensa del actor, como quiera que, de una parte la versión libre de cuya ausencia se duele al incoar la acción de tutela no es imperativamente exigida por la ley, como sí lo es la diligencia de indagatoria en la investigación penal, con la

cual no puede llegar a confundirse el proceso de responsabilidad fiscal”. Corte Constitucional, Sentencia No. T- 1450 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Es evidente que si el legislador no había establecido en la ley 42 de 1993 la obligación de escuchar al implicado en diligencia de versión libre, mucho menos había considerado los formalismos a observar durante la misma, es decir que tampoco había previsto la obligación de designar un defensor como condición de validez del mencionado acto.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia del 27 de junio de 2001, mediante la cual la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Armenia, al confirmar el fallo de primera instancia, concedió el amparo solicitado por el ciudadano Ruben Dario García Rodríguez. En consecuencia, no se concede la tutela solicitada por el accionante.

Segundo: Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte constitucional y cúmplase.

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-037 de 1996. M.P.. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-069 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.