

T-417-98

Sentencia T-417/98

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Procedencia de distribución de competencias en organismos de control fiscal

Esta misma Corporación dejó sentado que la distribución de competencias dentro de la Contraloría, concretamente las referidas a las unidades de juicios fiscales, no desconoce el orden constitucional vigente por cuanto se trata del ejercicio de una facultad del Contralor General de la República, propia de sus atribuciones constitucionales y legales.

DEBIDO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Procedencia

DERECHO DE DEFENSA EN RESPONSABILIDAD FISCAL-Término para el ejercicio en etapa de investigación

Referencia: Expediente T-160 517

Acción de Tutela instaurada por César Augusto Manrique Soacha contra Contraloría Municipal de Fusagasugá - Unidad jurídica de juicios fiscales e investigaciones.

Magistrado ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C. , a los doce (12) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Se someten a revisión los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la sección quinta de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado en el asunto de la referencia, los cuales mediante auto de abril veintinueve (29) de 1998 fueron escogidos por la Sala de Selección Número Cuatro para la revisión por esta Corporación.

I. INFORMACIÓN PRELIMINAR

El peticionario, quien se desempeña como alcalde del municipio de Fusagasugá, ejerció

acción de tutela contra la Contraloría Municipal de Fusagasugá – Unidad jurídica de juicios fiscales e investigaciones, por estimar que dicha entidad vulneró su derecho fundamental al debido proceso.

Mediante providencia de junio 17 de 1997 – dice la demanda – el ente accionado decretó el cierre de la investigación y profirió auto de apertura a juicio fiscal en contra suya, y de otras personas, por presuntas irregularidades en la ejecución del contrato de obra pública para la construcción de la primera etapa del terminal de transportes de Fusagasugá.

En el libelo se afirma que interpuso recurso de reposición contra dicha providencia y que, así mismo, solicitó la declaratoria de nulidad de lo actuado por violación al derecho a la defensa y al debido proceso.

Aseveró el actor que el demandado confirmó la providencia, sin tener en cuenta que no tuvo oportunidad para contradecir las pruebas obrantes en el proceso pues los “oficios que recibí de la Unidad contenían solicitudes tendientes a la remisión de documentos relativos a la celebración del contrato de obra...pero en mi calidad de Alcalde, y no en condición jurídica de vinculado al proceso”.

De conformidad con lo expresado en el amparo, la violación del derecho fundamental al debido proceso se dio por tres razones: incompetencia de la Unidad Jurídica de Juicios Fiscales e Investigaciones de Fusagasugá, por inobservancia de las formas propias del proceso de responsabilidad fiscal, por desconocimiento del derecho de defensa y por desconocimiento de la finalidad del proceso fiscal.

En lo tocante a la falta de competencia, sostiene el peticionario, esta es clara toda vez que de acuerdo con el texto constitucional y la ley que lo desarrolla, el establecimiento de la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal es una atribución exclusiva del Contralor. En efecto, esgrime que la ley 42 de 1993 al regular el tema de la delegación, debe interpretarse que ella sólo procede “mediante acto administrativo motivado” y que ello no se dio en el caso de autos.

Por lo que hace relación a la inobservancia de las formas propias del proceso de responsabilidad fiscal, al decir del demandante, ha debido inaplicarse la resolución No. 018 de 1996 expedida por el Contralor Municipal que reguló el procedimiento pues este es asunto

del resorte exclusivo del legislador, a este propósito citó la Sentencia de Unificación 620 de 1996 de esta Corporación.

Respecto del desconocimiento del derecho de defensa, continúa el escrito de tutela, asegura que “la Corte Constitucional – en la sentencia citada- al resolver una acción de tutela idéntica a la que aquí se plantea, advirtió que dentro del proceso de responsabilidad fiscal, con el fin de garantizar el derecho a la defensa, las Contralorías deben, antes de calificar la investigación, se debe (sic) indicar un término prudencial para que quienes resulten imputados puedan ejercer ese derecho”.

Por fin, en punto de la finalidad del proceso de responsabilidad fiscal estima que por no haber un daño patrimonial no se reúnen los elementos constitutivos de aquel.

II. DECISIONES JUDICIALES REVISADAS

Mediante sentencia del 13 de noviembre de 1997, la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió conceder la acción de tutela interpuesta, habida cuenta que el auto que decretó la apertura del juicio fiscal no le fue notificado personalmente al presunto responsable ni se le citó en la forma indicada para la notificación personal, ni se le entregaron las copias de la investigación para poder ejercitar su derecho de defensa, todo lo cual se constituyó en una “notoria violación al derecho constitucional fundamental del debido proceso”.

Para la sección quinta de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, quien conoció de la apelación, la acción de tutela resulta improcedente como que el demandante dispone de otro medio de defensa judicial, particularmente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Adicionalmente, estima que el auto que declaró abierta la etapa de investigación sí fue notificado personalmente de acuerdo con lo previsto por el artículo 79 de la ley 42 de 1993. En consecuencia revoca el fallo del a quo.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar la sentencia antes relacionada, de conformidad con lo previsto en los artículos 86, inciso 2, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, y en el

Decreto 2591 de 1991.

2 Las normas que disponen una distribución de competencias en los organismos de control fiscal no vulneran la constitución política

En oportunidades precedentes y por vía de revisión de la acción de tutela, esta Corporación, atendiendo el mandato constitucional contenido en el artículo 4º Superior, ha inaplicado normas jurídicas que se encuentran en abierta oposición con el ordenamiento constitucional

1. Particularmente en tratándose de los juicios fiscales, lo hizo con respecto a una resolución orgánica de la Contraloría General de la República, que desconociendo el principio constitucional de la reserva de ley, entró a regular algunos aspectos del proceso de responsabilidad fiscal.

No obstante lo anterior, esta misma Corporación dejó sentado que la distribución de competencias dentro de la Contraloría, concretamente las referidas a las unidades de juicios fiscales, no desconoce el orden constitucional vigente por cuanto se trata del ejercicio de una facultad del Contralor General de la República 2, propia de sus atribuciones constitucionales y legales.

3.Oportunidad para el derecho de defensa en etapa de investigación en materia de responsabilidad fiscal

Reiterada y abundante ha sido la jurisprudencia de esta Corporación en cuanto a la protección en sede de tutela del derecho fundamental al debido proceso, que se extiende -tal y como lo dispone la normativa constitucional- no sólo a las actuaciones judiciales, sino también a las administrativas.

Vistas así las cosas en providencia de Unificación 620 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, donde se estudió en detalle el tema relativo al debido proceso en materia fiscal, se dejó en claro que la protección del debido proceso es procedente en los juicios por responsabilidad fiscal. Dijo la Corte en esa oportunidad:

“La ley guarda silencio con respecto a la forma como los imputados pueden hacer uso de su derecho de defensa dentro de la etapa de la investigación, pues las normas de la ley 42 de 1993 que regulan el trámite del proceso de responsabilidad fiscal postergan para una fase

posterior -la del juicio- el ejercicio del derecho de defensa, el cual realmente durante la etapa de investigación no se garantiza.

(. . .)

Ningún reparo encuentra la Sala a la unilateralidad de la actuación surtida dentro de las indagaciones preliminares, encaminada fundamentalmente a establecer en forma objetiva la posible existencia de hechos o circunstancias que pueden configurar el manejo irregular de bienes o recursos públicos, sin determinar a unos responsables concretos.

Tampoco encuentra la Sala contraria a la garantía del debido proceso que en una fase de la etapa de investigación se conserve la actuación unilateral de la administración, por la exigencia de mantener la reserva requerida, e impedir que su conocimiento o publicidad pueda permitir la destrucción o la manipulación de las pruebas o la interferencia de extraños y aún de los posibles implicados que la hagan fracasar. De este modo, el proceder unilateral de la administración se justifica por la necesidad de que pueda establecer con certeza, objetivamente y libre de influencias e injerencias perniciosas los hechos investigados, su incidencia en el manejo irregular de los bienes y recursos públicos y la identificación de los presuntos responsables. Igualmente, se justifica dicha actuación unilateral para efectos de decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un faltante de recursos del Estado, con el fin de prever que no sea ilusoria la declaración de responsabilidad fiscal en cabeza de un imputado, al asegurar a través de dichas medidas el pago de la indemnización que llegue a decretarse.

Pero necesariamente el avance de la investigación puede determinar que en un momento dado exista un acopio de pruebas que permitan deducir con claridad la existencia y naturaleza de los hechos constitutivos de las infracciones, y establecer la identidad de los autores o partícipes. En tal circunstancia, y dada la situación de desigualdad o desequilibrio en que se encuentran éstos, se impone la necesidad de garantizar el derecho al debido proceso con el fin de restablecer una igualdad o balance entre la verdad establecida por la administración, que surge de la actuación que ha adelantado y que pone en duda la inocencia del posible imputado, y la verdad que éste puede ofrecer al permitírsele ser oído y en aportar, así sea preliminarmente y antes del juicio la prueba de sus descargos.

Aprecia la Corte que en la forma como está diseñado el proceso de responsabilidad fiscal no

existe una idea de equilibrio y proporcionalidad, en las dos etapas del proceso. En efecto, en la etapa de investigación la autoridad de control fiscal recopila pacientemente y en forma unilateral las pruebas contra el imputado en un término no mayor de 30 días, prorrogables por otro tanto, es decir, 60 días hábiles, y luego una vez iniciado el juicio, sin haber ejercido su derecho de defensa durante la investigación, es cuando tiene la oportunidad de controvertir, en una situación de evidente desventaja, la prueba recopilada unilateralmente durante ésta.

No sólo razones de justicia avalan la solución propuesta, sino la de garantizar adecuadamente el derecho de defensa en una actuación administrativa que puede conducir a una afectación grave del patrimonio económico de una persona y a sus derechos fundamentales, e igualmente, la necesidad de preservar los principios de igualdad, celeridad, economía, eficiencia y eficacia de las actuaciones administrativas, en el sentido de que en forma rápida y oportuna se defina si hay lugar o no a iniciar el respectivo juicio de responsabilidad fiscal, porque sin habersele dado oportunidad al posible imputado de exponer su versión de los hechos y de producir la prueba de descargo, únicamente se cuenta con una verdad unilateral.

La participación del presunto imputado en la etapa de investigación permite asegurar no sólo el derecho de defensa sino que contribuye a dar certeza a aquélla, y a garantizar su eficiencia y eficacia, porque es posible determinar en forma pronta y oportuna que no hay lugar a exigirle la responsabilidad fiscal a aquél, o que por el contrario, se requiere adelantar el trámite del juicio para establecer si hay lugar a declararla o no.

(. . .)

Concordante con lo expuesto, se pregunta la Corte cuál es el momento preciso para que dentro de la etapa de investigación se garantice al imputado o imputados el derecho de defensa?.

En la forma como aparece diseñada la etapa de la investigación, con el objetivo claro antes especificado, que tiene un término de duración de 30 días, prorrogables por un término igual, entiende la Corte que éste debe ser el lapso mínimo en que debe mantenerse la actuación unilateral del funcionario competente para tramitar el proceso de responsabilidad fiscal y que vencido dicho término o su prorroga, y siempre que los elementos de juicio obrantes en el

proceso puedan ameritar la iniciación del juicio fiscal, éste debe señalar un término prudencial adicional para que quienes resulten imputados puedan ejercer el derecho de defensa en los términos del art. 29 de la Constitución (subrayas fuera de texto)

Las consideraciones transcritas son aplicables al caso de autos comoquiera que en el juicio fiscal adelantado contra el actor, no se observó el término prudencial de que trata la sentencia en cita para que en el mismo hubiese ejercido su derecho a la defensa. Esta sala procederá a revocar las providencias de instancia y, en su lugar, concederá el amparo solicitado.

DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVÓCASE el fallo proferido por la sección quinta de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado por cuya virtud se decidió denegar la tutela impetrada por César Augusto Manrique Soacha.

Segundo. CONCÉDASE la tutela del derecho al debido proceso. En tal virtud, se ordena a la Unidad de Investigaciones Fiscales de la Contraloría Municipal de Fusagasugá para que proceda a anular la actuación a partir de la expedición de la providencia que ordenó la apertura del juicio fiscal, a efecto de que con anterioridad a esta decisión se les dé la oportunidad a los demandantes de ejercer el derecho de defensa en la etapa investigativa.

Tercero .- DÉSE cumplimiento a lo previsto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia T-417/98

DERECHO DE DEFENSA EN RESPONSABILIDAD FISCAL-Oportunidad en etapa del juicio
(Aclaración de voto)

Referencia: Expediente T-160517

Acción de tutela incoada por Cesar Augusto Manrique Soacha contra la Contraloría Municipal de Fusagasugá -Unidad Jurídica de Juicios Fiscales e Investigaciones-

Los suscritos magistrados Vladimiro Naranjo Mesa y Fabio Morón Díaz, aclaramos nuestro voto en torno a la Sentencia adoptada en el asunto de la referencia, pues no obstante que suscribimos la providencia en estricto acatamiento a la decisión contenida en la sentencia SU-620 de 1996 (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell), emanada de la Sala Plena de esta Corporación, no compartimos los criterios sentados jurisprudencialmente en este último pronunciamiento, en lo referente a la oportunidad procesal para ejercer el derecho de defensa en los juicios fiscales, como en esa misma ocasión lo aclaramos en el salvamento de voto respectivo.

En efecto, en esa oportunidad expresamos:

“El señalamiento inexorable de una oportunidad, no prevista en la ley, para que durante la etapa investigativa el “posible” imputado controvierta las pruebas allegadas, so pretexto de un ejercicio pleno de su derecho de defensa, es capaz de convertir en inanes los objetivos de toda la actuación que, como elemento inherente a ella misma, contempla la posibilidad de que, ponderadas las circunstancias del caso, el investigado no conozca la actividad probatoria que se cumple, para evitar, justamente, que apoyándose, por ejemplo, en su condición de funcionario obstruya la investigación, oculte, manipule o destruya pruebas.

No significa lo anterior que se niegue a la persona involucrada la ocasión de controvertir pruebas y de ejercer su derecho al debido proceso, es claro que esas prerrogativas le pertenecen, pero la etapa para hacer uso de ellas es, primordialmente, la del juicio, cuya apertura supone una imputación y debe ser notificada, abriéndose, entonces, una etapa en la que el implicado puede solicitar o aportar pruebas y, en fin, desplegar toda la actividad que estime necesaria para desvirtuar los cargos que, dicho sea de paso, no se le formulan en la etapa investigativa sino cuando se decreta la apertura del juicio.”

En los anteriores términos, dejamos aclarado nuestro voto.

Fecha ut supra,

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

1CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de Unificación 620 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell

2 Ibídem.