

Sentencia T-752-09

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Vulneración del debido proceso y derecho de defensa por indebida notificación de la demandante

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por cuanto la Contraloría declaró la nulidad del auto por medio del cual se le imputó responsabilidad fiscal a la accionante

Referencia: expediente T-1708706.

Acción de tutela presentada por Claudia Nayibe López Hernández contra la Contraloría de Bogotá D.C.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., octubre veintidós (22) de dos mil nueve (2009).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo dictado el 25 de junio de 2007 por el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Bogotá, que confirmó el proferido el 2 de mayo del mismo año por el Juzgado Dieciséis Penal Municipal de la misma ciudad, con Función de Control de Garantías, respecto de la acción de tutela instaurada por Claudia Nayibe López Hernández contra la Contraloría de Bogotá, D. C.

El expediente llegó a la Corte por remisión que hizo el primer despacho judicial mencionado, en virtud de lo ordenado por los artículos 86 inciso 2° de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991, siendo escogido para su revisión por la Sala de Selección N° 9 de esta Corte, el 27 de septiembre de 2007.

I. ANTECEDENTES

Claudia Nayibe López Hernández presentó acción de tutela contra la Contraloría de Bogotá, D. C., por estimar que ha vulnerado sus derechos fundamentales a escoger apoderada de confianza; defensa técnica; acceso a la administración de justicia; trabajo; a ejercer cargos y funciones públicas y al buen nombre, con base en los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y narración realizada por la demandante

Indica que habiéndose desempeñado como Directora del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, la Contraloría de Bogotá, D. C., adelantó en su contra el proceso de responsabilidad fiscal identificado con el número 50100-0179/03, del cual nunca fue notificada, sin que exista justificación para ello, proceso que terminó con la imposición de sanciones que considera “muy graves”, ya que la hacen responsable por “\$ 103.000.000”, afectando así los derechos fundamentales invocados en su solicitud de amparo.

Expone que como nunca fue notificada del proceso ni de la sanción impuesta, no pudo alegar a su favor ni ejercer los recursos del caso, pese a que la accionada sabía donde ubicarla, ya que conoce donde trabaja, así como la dirección de su familia y de su apoderada general, quien aparece registrada en la entidad demandada como tal, según escritura pública de marzo de 2003, que obra en los expedientes por acciones similares, en las cuales fue absuelta.

Anota que la diferencia entre esos procesos y el que ahora censura consiste en que en aquellos pudo ejercer su derecho de defensa, al haber sido debidamente notificada, mientras que en el que suscita la presente acción de tutela sólo fue llamada a responder con el inicio del proceso de jurisdicción coactiva.

Lamenta haberse enterado del proceso y de sus graves consecuencias siete meses después de haber sido impuestas las sanciones, cuando ya se habían vencido todos los términos para defenderse, información que no obtuvo por un acto de la Contraloría sino por azar, cuando su apoderada general se acercó a la entidad accionada a solicitar un certificado de antecedentes disciplinarios, que no le fue expedido por la existencia del

proceso en comento. Acto seguido presentó las correspondientes solicitudes de revocatoria directa y nulidad, recibiendo decisiones desfavorables.

Afirma que el 24 de febrero de 2007 la accionada envió comunicación a la casa de la mamá de ella, para notificarle el mandamiento de pago en el proceso de jurisdicción coactiva en su contra, la cual es la primera y única que ha recibido en todo el proceso. Acota que a esa dirección hubieran podido llegar las notificaciones sobre el inicio del proceso y las decisiones adoptadas, permitiéndole así defenderse y evitar pagar una cifra millonaria, que no tiene recursos económicos para cubrir, además que al ser inhabilitada por cinco años no ha podido encontrar trabajo.

Al no ser notificada de esa actuación, la accionada le negó el derecho a defenderse y dar las debidas explicaciones, desconociendo además la designación de su apoderada, de su absoluta confianza y facultada para ejercer su defensa técnica, quien ha sido reconocida en otros procesos similares que cursaron en esa entidad desde 2003, de los cuales fue absuelta gracias a su intervención.

Asevera que cuando se enteró accidentalmente de dicho acción, ya había sido declarada responsable fiscal y le habían iniciado proceso de jurisdicción coactiva, del cual tampoco ha sido notificada. Tan pronto tuvo noticia del proceso de responsabilidad fiscal, interpuso ante la Contraloría de Bogotá revocatoria directa que le fue negada y la nulidad del auto que resolvió esa revocatoria, argumentando la violación del derecho a la defensa y al debido proceso, así como falencias jurídicas del auto que la declaró responsable fiscalmente, a lo cual la accionada hizo caso omiso, no dejándole otro camino que la acción de tutela.

Manifiesta que con ese comportamiento negligente, la entidad demandada le negó el derecho fundamental al debido proceso y a la defensa y, de contera, le impusieron sanciones que comprometen sus derechos constitucionales al trabajo, al buen nombre y a ejercer cargos y funciones públicas.

En su parecer, la violación de su derecho a escoger apoderada de confianza se produjo porque nunca le notificaron del proceso, pese a que su apoderada asistía periódicamente a la entidad accionada y estaba reconocida en los demás procesos que cursaron en su contra desde 2003. Estima que se le conculcó el derecho a la defensa

técnica, al haber sido asistida por una apoderada de oficio, quien no ejerció una adecuada representación debido a que no conocía su gestión administrativa y dejó de alegar vicios graves del acto administrativo que le imputó responsabilidad fiscal. Nunca alegó la violación del debido proceso, fundada en el hecho de que el acto administrativo sancionatorio no indicaba las normas presuntamente infringidas ni las conductas imputadas, hechos que alegó cuando solicitó tardíamente la revocatoria directa del acto que le dedujo responsabilidad fiscal.

En lo que respecta a la infracción de los derechos de defensa judicial y acceso a la administración de justicia, señala que como no fue notificada del proceso de responsabilidad fiscal no pudo interponer las acciones contencioso administrativas contra la decisión final de la administración y tampoco tuvo apoderado de oficio para esos efectos, de lo cual no puede atribuírsele negligencia o incuria.

Adicionalmente señala que le violaron sus derechos al trabajo, a ejercer cargos y funciones públicas y al buen nombre, pues en razón de la inhabilidad de cinco años impuesta, no puede ejercer como consultora en desarrollo urbano y gobernabilidad, contratando con los municipios o centros de investigación públicos en la materia.

Considera injusta la sanción determinada, ya que no sólo desconoce que su gestión fue adecuada, como acepta la misma Contraloría, sino que además la obliga a pagar una suma de dinero que supera sobradamente su patrimonio actual, fruto de una vida de trabajo honesto y dedicado.

B. Respuesta de la entidad accionada

En escrito dirigido al a quo, la apoderada especial de la Contraloría de Bogotá D. C. contestó la demanda de tutela, negando que a la accionante se le haya burlado su derecho a defenderse en el proceso de responsabilidad fiscal, adelantado por hechos acaecidos cuando ejerció como Directora del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital.

Señala que respecto de otros procesos de responsabilidad fiscal contra de la accionante, la citación para notificación fue remitida a la misma dirección que aparece en la actuación cuestionada, habiéndose enterado de aquellos al comparecer su apoderada general para

que ejerciera su defensa.

Agrega que por no atender la actora la citación dentro del proceso que origina la tutela, se nombró como apoderado de oficio a estudiante de consultorio jurídico, quien se posesionó y actuó en su representación, notificándole en su momento los autos de imputación de responsabilidad fiscal y de resolución del grado de consulta.

Frente la versión de la accionante de haber recibido la citación para comparecer al proceso de jurisdicción coactiva en el domicilio de su señora madre y no en la dirección que aparece en el proceso de responsabilidad fiscal que censura, expresa que, de acuerdo con la Ley 42 de 1993, se indagó sobre posibles direcciones para ubicar a quien debe comparecer al proceso de jurisdicción coactiva.

Afirma que la Contraloría no ha causado ni amenaza causar perjuicio irremediable a la demandante puesto que obró en aplicación de la Ley 610 de 2000, reguladora de los procesos de responsabilidad fiscal, que tienen como fin el resarcimiento de los perjuicios al patrimonio público por la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal.

Estima improcedente la revisión de tutela por cuanto existen otros mecanismos administrativos y judiciales para oponerse a las decisiones proferidas en el proceso de responsabilidad fiscal, como los recursos en vía gubernativa y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que de existir vulneración de derechos, el acto administrativo de la Contraloría que ponga fin a dicho proceso, es demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa, una vez se encuentre en firme.

Manifiesta que durante las etapas del proceso cuestionado, la peticionaria contó con medios de defensa idóneos para proteger sus derechos fundamentales, haciendo uso de ellos a través de la apoderada de oficio, lo que demuestra que la actuación de la Contraloría se adelantó con respeto al debido proceso y al derecho de defensa, sin causación de perjuicio alguno.

Indica que una vez conocido el fallo de responsabilidad fiscal, la apoderada de la

actora solicitó su revocatoria directa, actuación que a la luz del artículo 48 del C. C. A. constituye notificación por conducta concluyente y faculta para acudir ante el juez administrativo en demanda del respectivo acto.

Respecto a lo que denomina “aspectos procesales del expediente de responsabilidad fiscal 50100-0179-03”, considera que la entidad cumplió la obligación de citación para dar a conocer personalmente el fallo, librando comunicación mediante correo certificado a la dirección obrante en las diligencias, suministrada por la actora bajo la gravedad de juramento en la declaración de bienes y rentas, actuación que autoriza el artículo 43 del C. C. A. Dicho correo -afirma- no fue devuelto sino, por el contrario, entregado sin novedad al destinatario, entendiéndose así enterada la hoy demandante del proceso adelantado en su contra.

Informa que al agotarse el término previsto en el artículo 45 del C. C. A., la Contraloría procedió a fijar edicto en un lugar público por 10 días, con inserción de la parte resolutive de la providencia, siendo desfijado en debida forma. Posteriormente, se resolvió oír la demandante en versión libre, citándola de nuevo mediante comunicación que fue devuelta por el servicio de correo, con la observación “no reside”.

Teniendo en cuenta la no presentación a notificarse del auto de apertura del proceso, ni para rendir versión libre, la accionada dio cumplimiento al artículo 43 de la Ley 610 de 2000, nombrando apoderada de oficio, quien ejerció debidamente la defensa una vez avisada del auto de imputación según lo dispuesto en el artículo 49 ibídem, solicitó y sustentó el archivo de la investigación, a lo cual no se accedió produciéndose fallo con responsabilidad fiscal, notificado personalmente a dicha defensora, quien mediante recurso de apelación, solicitó la revocatoria y el archivo de la investigación. De acuerdo con la normatividad vigente, el Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva resolvió la impugnación, confirmando el fallo, el cual fue igualmente notificado en debida forma y, una vez cobró ejecutoria, remitido a la Subdirección de Jurisdicción Coactiva para adelantar el trámite de cobro correspondiente.

La apoderada general de la ahora actora solicitó revocatoria directa y nulidad del auto de responsabilidad fiscal, resueltas en forma desfavorable, demostrándose que la entidad tutelada actuó conforme a derecho, realizando todas las actuaciones para garantizar

los derechos de defensa y el debido proceso.

Por último, agrega que otra cosa es que los hechos investigados hayan sido contundentes para conducir a la imputación de responsabilidad fiscal de la accionante, a consecuencia de lo cual los argumentos de la defensora de oficio no prosperaron, y que tampoco corresponde al juez de tutela pronunciarse sobre la posible vulneración de los demás derechos invocados con ocasión de la inhabilidad impuesta, que debe soportar quien resulta condenado fiscalmente.

C. Sentencia del Juzgado Dieciséis Penal Municipal de Bogotá con Función de Control de Garantías

En fallo de mayo 2 de 2007, ese despacho negó en primera instancia la acción de tutela instaurada por Claudia Nayibe López Hernández contra la Contraloría de Bogotá, al considerar que no existe vulneración a los derechos fundamentales invocados, pues se cumplieron los trámites de investigación preliminar y apertura del proceso de responsabilidad fiscal previstos en la Ley 610 de 2000.

Indicó que en el trámite de dicho proceso se citó a la presunta responsable para ser oída, primero en versión libre y que ante su no comparecencia se le designó defensora de oficio, con quien continuó la actuación como lo prevé el artículo 43 ibídem, profiriéndose el fallo correspondiente, que se notificó debidamente a la defensora.

Este Juzgado no encontró desconocido el derecho fundamental a la defensa de la quejosa pues, por el contrario, halló observadas las formas propias del proceso de responsabilidad fiscal.

D. Impugnación

Claudia Nayibe López Hernández impugnó tal decisión, argumentando que la Contraloría de Bogotá no cumplió las reglas de la jurisprudencia constitucional, relacionadas con el alcance del debido proceso en los procesos de responsabilidad fiscal, que incluye el derecho a conocer las decisiones y el deber de diligencia para garantizar la defensa.

Señaló que la accionada fue negligente, ya que a pesar de que desde agosto de 2004 la empresa de correo le manifestó que no residía en la dirección que aparecía en las diligencias, continuó enviándole comunicaciones al mismo lugar y nada hizo para ubicarla. En la Contraloría reposan varias comunicaciones en las cuales se indica el lugar donde se encontraba su apoderada general, quien por lo demás asistía con regularidad a esa entidad para enterarse de los otros procesos en su contra. Una mínima diligencia habría permitido que la comunicación de la existencia del proceso fuera efectiva.

Argumentó que el suyo es un típico caso en el que las autoridades se quedan en el cumplimiento meramente formal de las normas procesales y desatienden el deber de garantizar realmente el cabal ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Con lo que tildó de actitud descuidada de la Contraloría distrital, no sólo se le conculcó el derecho al debido proceso sino también otros, como la honra, el buen nombre, trabajo y el ejercicio de determinados derechos políticos.

Por lo anterior, solicitó revocar el fallo de primera instancia y que, en su lugar, se garantice su derecho a la defensa desde el momento en que fue conculcado, por la negligencia que condujo a una indebida notificación de la actuación.

E. Sentencia del Juzgado Noveno Penal del Circuito de Bogotá

Mediante sentencia del 25 de junio de 2007, el despacho de segunda instancia confirmó el fallo impugnado, al considerar que la Contraloría en las notificaciones cumplió el procedimiento fijado para esa clase de actuaciones, sin que sea posible exigir una conducta diferente, menos por vía de tutela.

Estimó claro, para el caso, que los requerimientos y comunicados fueron enviados a la dirección que se conocía dentro del expediente, que seguramente en algún momento la accionante debió aportar; no de otra manera puede entenderse que esa información obre en el expediente. Quien estaba obligada a mantener actualizados sus datos era la accionante, pues no podía pasar por alto su función pública y el riesgo que se tiene en desarrollo de esos oficios de ser investigada por los entes de control, por lo cual su

incuria no puede trasladarse a la accionada, alegando que la entidad no efectuó las gestiones necesarias para ubicarla.

Consideró que en el trámite de la acción de responsabilidad fiscal no fueron vulnerados los derechos al debido proceso y defensa, pues la apoderada de oficio realizó las gestiones pertinentes e incluso recurrió el fallo; cosa diferente es que sus argumentos no fueran atendidos por la Contraloría, entidad que actuó con arreglo a la Constitución y a la Ley 610 de 2000.

Sostuvo finalmente que el hecho de que una decisión oficial limite las posibilidades de acceso a ciertos campos laborales, de ninguna manera puede considerarse una vulneración del derecho al trabajo, pues se trata de una consecuencia de tales actuaciones.

II. PRUEBAS A ANALIZAR

Serán observadas como pruebas y consideraciones relevantes para tomar la decisión, los documentos y asertos aportados por la demandante y las respuestas ofrecidas por la Contraloría de Bogotá, D. C., en cumplimiento de lo ordenado por esta Sala de Revisión mediante auto de diciembre 11 de 2007, donde también se dispuso suspender los términos del proceso mientras se allegaba y analizaba la información requerida.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 (numeral 9º) de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Hecho superado

En reiterada jurisprudencia¹, esta corporación ha señalado que si en el trámite de determinada acción de tutela, sobrevienen hechos que demuestren que la vulneración a los derechos fundamentales ha cesado, o se ha consumado en forma tal que sea

imposible restablecer al solicitante en su goce legítimo, la acción pierde eficacia y razón de ser, al extinguirse el objeto jurídico sobre el cual se pretendía, resultando inocua cualquier decisión que pudiere surgir al respecto.

Así, cuando en el curso de la acción se consolida el restablecimiento de los derechos quebrantados o la superación del riesgo, cualquier pretensión de la demanda de tutela queda sin materia y no se requiere ni es viable una resolución para propiciar algo que ya se ha alcanzado, o se ha tornado imposible.²

En un principio, esta Corte consideró que en aquellos procesos en los que se presentaba un hecho superado, dado que la situación u omisión acusada de vulnerar o amenazar un derecho fundamental había desaparecido, se debía declarar la improcedencia de tutela, puesto que la orden que podría impartir el juez caería en el vacío; en otras ocasiones, estimó pertinente confirmar los fallos de tutela, con base en el mismo argumento acerca de la carencia actual de objeto, o simplemente se abstuvo de pronunciarse de fondo.

En la actualidad, se acepta que en aquellos casos en los que sobreviene carencia de objeto de la acción de tutela y sea evidente que debía haberse decidido en un sentido distinto, se confirmará o revocará, según corresponda, con la anotación de que no se pronunciará de fondo, ni impartirá órdenes para indicar un remedio judicial sobre el problema jurídico, que ya ha perdido materialidad.³

Frente al caso concreto, correspondería a esta Sala de Revisión determinar si los derechos invocados por Claudia Nayibe López Hernández, fueron vulnerados por la Contraloría de Bogotá, D. C., al tramitar y fallar el proceso de responsabilidad fiscal adelantado en su contra, sin haberla notificado debidamente.

Sin embargo, mediante comunicación de septiembre 15 de 2008, la apoderada de la entidad accionada envió copia de la Resolución 228 de febrero 8 de 2008, por medio de la cual el Contralor Distrital revocó el fallo con responsabilidad fiscal N° 001 de enero 3 de 2006, proferido contra la accionante y declaró de oficio la nulidad del auto N° 82 de octubre 25 de 2005, mediante el cual se le imputó responsabilidad fiscal, “en razón de haberse incurrido en evidente violación al debido proceso por indebida notificación”, al ser evidente que “el Oficio citatorio para que compareciera a rendir versión libre en este

asunto, el día 07 de septiembre de 2004 a la hora de las 10:00 a.m. se libró el 23 de agosto de 2004, siendo devuelto por la Administración Postal Nacional bajo la causal de 'no reside', con fecha 25 de agosto de 2004 (folio 136 y 136 vto. cuaderno 1); situación que se dio con anterioridad al proferimiento de dichas decisiones e igualmente es anterior a la adopción por parte de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal del Auto N° 82 del 25 de octubre de 2005 a través del cual se le imputó responsabilidad fiscal".

Queda así establecido que en el asunto que se revisa se ha configurado un hecho superado, toda vez que la alegada vulneración de los derechos de Claudia Nayibe López Hernández quedó sin valor, debido a que estando en curso el presente proceso la entidad accionada, a través de la providencia en mención, dejó sin efectos la actuación impugnada.

IV. 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. LEVANTAR la suspensión de los términos en el proceso de la referencia, decretada en auto de diciembre 11 de 2007.

Segundo. REVOCAR el fallo proferido el 25 de junio de 2007 por el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Bogotá, que confirmó el de mayo 2 del mismo año, dictado por el Juzgado 16 Penal Municipal de la misma ciudad, que negó la acción de tutela promovida por Claudia Nayibe López Hernández contra la Contraloría de Bogotá D. C.

Tercero. DECLARAR la carencia actual de objeto, por existir hecho superado.

Cuarto. Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. T-488 de 2005 (mayo 12), M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-630 de 2005 (junio 16), M. P. Manuel José Cepeda; T-806 de 2007 (septiembre 28), M. P. Humberto Sierra Porto, entre otras.

2 T-486 de 2008 (mayo 15), M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

3 T-442 DE 2006 (junio 2), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Cfr. T-758 de 2005 (julio 15), M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-429 de 2007 (mayo 28), M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-573 de 2006 (julio 19), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-272 de 2006 (abril 4), M. P. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.