



Sentencia 477 de 2001 Corte Constitucional

i=9590;

SENTENCIA C-477 DE 2001

Referencia: expediente D-3252

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 de la Ley 610 de 2000, sobre reserva en las actuaciones adelantadas en el proceso de responsabilidad fiscal.

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-038 de 1996](#) , [Ver el Concepto del Consejo de Estado 846 de 1996](#)

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo, demandó parcialmente el artículo 20 de la Ley 610 de 2000. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISION.

El texto de la disposición parcialmente acusada, según aparece publicada en el Diario Oficial No. 44. 133 del 18 de agosto de 2000, es el siguiente dentro del cual se subrayan la expresiones demandadas:

"LEY 610 de 2000

(Agosto 15)

Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

"ARTICULO 20. Reserva y expedición de copias. Las actuaciones adelantadas durante la indagación preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal son reservadas hasta su culminación. En consecuencia, hasta no terminarse el proceso de responsabilidad fiscal, ningún funcionario podrá suministrar información, ni expedir copias de piezas procesales, salvo que las solicite autoridad competente para conocer asuntos judiciales, disciplinarios o administrativos.

"El incumplimiento de esta obligación constituye falta disciplinaria, la cual será sancionada por la autoridad competente con multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales.

"Los sujetos procesales tendrán derecho a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de sus derechos, con la obligación de guardar reserva sin necesidad de diligencia especial."

III. LA DEMANDA.

A juicio del actor, el artículo 20 de la Ley 610 de 2000 quebranta los preceptos contenidos en los artículos 1°, 2°, 13, 20, 23, 25, 29, 73, 74 y 95 numeral 5° de la Constitución Política.

En sentir del demandante, a pesar de que el Congreso Nacional tiene competencia para regular el proceso de responsabilidad fiscal, no lo puede hacer desconociendo los principios de publicidad de las actuaciones administrativas, y de participación en el control del poder público por parte de los ciudadanos. Así mismo, tampoco puede el legislativo, so pretexto de regular dicho trámite, vulnerar los derechos fundamentales a que aluden algunas de las disposiciones constitucionales que estima desconocidas, principalmente los derechos de petición, a la información, de expresión, de acceso a los documentos públicos, de libertad e independencia de la actividad periodística, al debido proceso y a la igualdad. Por ello, aunque el objetivo de la norma que acusa sea el de garantizar la presunción de inocencia y la eficacia de la función pública, estima que el legislador ha acudido a un medio desproporcionado para lograrlo, pues ha desconocido los mencionados principios y derechos superiores.

De otro lado, aduce el demandante que el Congreso, al expedir la norma que parcialmente acusa, reprodujo en forma similar la disposición antes contenida en el artículo 33 de la Ley 190 de 1995, norma que también prescribía la reserva dentro de los procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal, y respecto de la cual la Corte se pronunció declarando su exequibilidad, condicionada a que la referida reserva no se extendiera más allá del término probatorio. Al respecto cita textualmente las consideraciones que en su momento hizo la Corte en la Sentencia C-038 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), para adoptar la decisión comentada.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención de la Contraloría General de la República.

La ciudadana Ana Lucía Padrón Carvajal, en representación de la Contraloría General de la República, intervino para defender la exequibilidad condicionada de la norma acusada.

Comienza por señalar que el principio de publicidad es connatural al Estado social de Derecho, a fin de garantizar la transparencia de las actuaciones de sus funcionarios. No obstante, indica que "tal principio puede sufrir limitaciones taxativas provenientes de la Constitución o de la Ley, en aras de preservar otros derechos y valores de igual jerarquía e importancia para la convivencia social como lo son, a título de ejemplo, la presunción de inocencia, y los denominados derechos de *"la esfera privada de las personas..."*"

Continúa la interviniente diciendo que para resolver el problema de si la reserva total que en los procesos de responsabilidad fiscal consagra la norma acusada, "vulnera o no los principios de proporcionalidad y razonabilidad insitos en la Carta Política", es necesario acudir a lo dicho en la Sentencia C-038 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la que, respecto del artículo 33 de la Ley 190 de 1995, que tenía un contenido normativo similar al actualmente demandado, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la disposición, bajo el entendido de que la reserva a que aludía no se extendía más allá del periodo probatorio. Acogiendo las consideraciones vertidas por esta Corporación en esa oportunidad, la ciudadana interviniente propone a la Corte pronunciar nuevamente una exequibilidad condicionada, como la que en aquella oportunidad se declaró.

Adicionalmente, estima que el Congreso, al expedir la disposición que se acusa, desconoció la prohibición contenida en el artículo 44 del Decreto 2067 de 1991 de reproducir el contenido material de un acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo. A su juicio, del debate parlamentario antecedente a la expedición de la Ley, se deduce que el Congreso conocía la jurisprudencia constitucional mencionada, relativa a la reserva dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, y que no obstante ello, reprodujo la disposición declarada executable bajo condición.

2. Intervención de la Auditoría General de la República.

El doctor Álvaro Guillermo Rendón López, actuando como ciudadano y en su condición de Auditor General de la República, intervino dentro del proceso para defender la exequibilidad de la disposición demandada.

Tras hacer una serie de consideraciones respecto de la naturaleza administrativa del proceso de responsabilidad fiscal y de su finalidad resarcitoria, independiente de la responsabilidad disciplinaria y penal, el interviniente expresa que el trámite de dicho proceso, tal como aparece regulado por la Ley 610 de 2000, respeta las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso. A su juicio, la reserva introducida por la norma acusada, que cobija todo el trámite procesal, resulta razonable, pues teniendo en cuenta que en el proceso de responsabilidad fiscal se pueden practicar pruebas hasta el momento antes de proferir el fallo, no se desconoce el condicionamiento señalado por la Corte en la Sentencia C-038 de 1996, según el cual la mencionada reserva no puede extenderse más allá del término probatorio.

De otro lado, el interviniente destaca que la reserva introducida por el artículo 20 de la Ley 610 de 2000 garantiza la presunción de inocencia, pues en el proceso de responsabilidad "no se profiere decisión de fondo, fallo con o sin responsabilidad fiscal, con el cual culmina el proceso, mientras no exista total certeza de la ocurrencia de una conducta dolosa o culpable atribuible a una persona que realiza gestión fiscal." Además indica que "otra de las razones que ameritan la prevalencia de la reserva en el proceso de responsabilidad fiscal sobre el derecho a la información, es el derecho a la intimidad de los implicados, consagrado en el artículo 15 de nuestra Carta Política."

3. Intervención del Ministerio del Interior

En la oportunidad legal prevista y actuando en nombre del Ministerio del Interior, intervino dentro del proceso el ciudadano Hernando Beltrán Orjuela, quien defendió en los siguientes términos la constitucionalidad de la disposición acusada:

Considera el interviniente que en ningún modo las normas que el demandante considera vulneradas pueden estimarse infringidas por la disposición acusada. A su juicio, la participación ciudadana no puede ser entendida como una facultad de coadministrar en forma generalizada, pues corresponde a los funcionarios públicos "la custodia y secreto profesional de investigaciones y procesos que por la delicadeza de los mismos podrían usarse indebidamente en caso de caer en manos de personas sin escrúpulos o sin la formación requerida para tal fin..."

Anota que de conformidad con lo prescrito por el artículo 74 de la Constitución, el derecho de acceso a los documento públicos puede ser limitado por la ley y, de otro lado, que según las normas superiores "el secreto profesional es inviolable". Con fundamento en estas consideraciones estima que "la publicidad y la información no son absolutas".

Finalmente señala que la Sentencia C-038 de 1996, "se refería a situaciones estrictamente personales de carácter disciplinario y por ello el alto Tribunal se limitó a condicionar la reserva hasta cierta etapa del proceso por estimar que de ahí en adelante la reserva es excesiva, pero como para el caso que nos ocupa nos referimos a asuntos de índole fiscal que de acuerdo con el grado de responsabilidad del posible inculpaado afectan positiva o negativamente bienes del Estado, la reserva debe ser total como se estipula en la norma impugnada."

4. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Representando al Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino oportunamente el ciudadano José Camilo Guzmán Santos, quien abogó por la constitucionalidad parcial de la disposición acusada.

El interviniente se refiere inicialmente a las características del proceso de responsabilidad fiscal, indicando al respecto que de conformidad con lo señalado por la Corte en la Sentencia SU-620 de 1996, dicho proceso es de naturaleza administrativa y su objeto es el esclarecimiento de la responsabilidad de quienes administran bienes o recursos públicos. Dicha responsabilidad es igualmente administrativa, de carácter patrimonial y resarcitorio y no sancionatorio penal ni disciplinario. No obstante, aclara que la declaratoria de responsabilidad tiene incidencia en los derechos fundamentales de las personas a que se refiere. Finalmente indica que el trámite del proceso debe observar la garantía plena del debido proceso.

Posteriormente la intervención continua refiriéndose a los fundamentos constitucionales que en sentir del ciudadano interviniente justifican la reserva en los procesos fiscales, y a los límites que debe conocer dicha reserva. Al respecto indica que "la libertad del legislador para establecer un régimen de reserva, sin duda se fundamenta en la necesidad de asegurar la eficacia de las investigaciones en curso y la presunción de inocencia de las personas investigadas, de suerte que la divulgación pública de las investigaciones se de sólo a partir del fallo, pues el conocimiento previo de los hechos y las personas investigadas, puede comprometer el éxito de las investigaciones o anticipar injustificadamente la culpabilidad de los imputados."

Secundando las consideraciones vertidas por la Corte en la Sentencia C- 038 de 1996, estima que no obstante lo anterior, la reserva total en los procesos fiscales es una medida desproporcionada, pues lleva a desconocer el derecho de ejercer el control político. En tal sentido, afirma que "no hay duda que la H. Corte constitucional ha definido el asunto debatido en esta oportunidad y está claro que la restricción impuesta a través de la norma demandada, se considera razonable en atención a la finalidad que persigue, pero desproporcionada frente a otros derechos cuya protección constitucional se encuentra garantizada, por lo cual la disposición acusada deberá ser declarada parcialmente inexecutable, en particular el aparte referente a la exigencia de culminación del proceso para levantar la reserva.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, en concepto N° 2397 recibido el 11 de enero de 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad parcial de las normas acusadas.

Comienza el concepto del señor procurador haciendo un análisis de la naturaleza jurídica del proceso de responsabilidad fiscal después de lo cual entra en el estudio del principio de publicidad en la democracias liberales. Al respecto afirma que en ellas la publicidad de las actuaciones administrativas, como garantía de un efectivo control político, es la regla general al paso que la reserva de las mismas es la excepción. Aduce como fundamento del principio de publicidad, las libertades de expresión, de opinión, de información, el derecho de petición y el derecho a la participación democrática. La reserva, por su parte, se justifica en la necesidad de proteger los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad y la garantía de la presunción de inocencia. Por esta razón la ley debe propiciar un equilibrio entre la publicidad y la reserva, y entre los derechos colectivos y particulares.

Continúa la vista fiscal recordando que el artículo 74 de la Constitución consagra la publicidad de los documentos públicos como regla general pero admitiendo que la ley puede señalar excepciones respecto de ella. En este sentido, resulta válido que la ley establezca la reserva "mientras exista incertidumbre en relación con los hechos y las personas".

En seguida el concepto del Procurador recuerda lo dicho por la Corte en la referida Sentencia C-038 de 1996, para concluir que con base en ella debe estimarse que el precepto demandado es inconstitucional parcialmente, toda vez que existe una desproporcionalidad en el aparte que se refiere a que la reserva opera durante todo el proceso fiscal, ya que desconoce el principio superior de publicidad. En tal sentido, solicita la declaración de inexecutable de las expresiones "hasta su culminación" y "hasta no terminarse el proceso de responsabilidad fiscal", y la constitucionalidad condicionada del resto de la disposición, en el entendido de que la reserva no puede prolongarse más allá del momento en que se rindan los descargos y se practiquen las pruebas a que haya lugar.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 610 de 2000, ya que se trata de una demanda en contra de una disposición que forma parte de una ley de la República.

El problema jurídico que debe resolverse.

2. A juicio de la Corte, en la presente ocasión debe resolverse si la reserva en el proceso de responsabilidad fiscal, extendida hasta el momento de su terminación, se erige en un desconocimiento de los principios constitucionales de publicidad de las actuaciones administrativas y de participación ciudadana en el control de la función pública, o si se trata de una excepción constitucionalmente válida justificada en la necesidad de preservar la eficacia de la actuación de las autoridades que adelantan el proceso y la presunción de inocencia de las personas imputadas dentro del mismo. Para esos efectos, estima necesario referirse brevemente a las distintas etapas y actuaciones que conforman el proceso de responsabilidad fiscal actualmente, por la incidencia que cada una de ellas individualmente considerada pueda tener respecto de los asuntos involucrados en la presente decisión.

Debe también la Corte precisar si la disposición acusada tiene un contenido normativo igual al del artículo 33 de la Ley 190 de 1995, el cual mediante Sentencia C-038 de 1996 fue declarado por esta Corporación exequible en forma condicionada, a fin de establecer si por existir dicha identidad de contenido regulante, debe reiterarse íntegramente la jurisprudencia sentada con esa ocasión, y adoptarse una decisión igual a la de entonces.

EL Proceso de responsabilidad fiscal en la Ley 610 de 2000

3. El artículo 1º Ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal como el "conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado." El artículo 4º siguiente, precisa que la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, resarcimiento que se logra mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense dicho perjuicio.

De manera general, el conjunto de actuaciones reguladas por la Ley 610 de 2000 que conforman el proceso de responsabilidad fiscal, son las siguientes:

El proceso puede iniciarse de oficio por las propias contralorías, a solicitud de las entidades vigiladas, o por denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana, especialmente por las veedurías ciudadanas. (Artículo 9º).

Antes de abrirse formalmente el proceso, si no existiese certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial, la entidad afectada y los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por el término de seis (6) meses, al cabo de los cuales procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (Artículo 39).

Cuando se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado, e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, se ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (Artículo 40). Una vez abierto el proceso, en cualquier momento podrán decretarse medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables. (Artículo 12)

En el auto de apertura del proceso, entre otros asuntos deberán identificarse la entidad afectada y los presuntos responsables, y determinarse el daño patrimonial y la estimación de su cuantía. Dicho auto, además, debe contener el decreto de las pruebas que se estimen conducentes y pertinentes, el decreto de las medidas cautelares que deberán practicarse antes de la notificación, y la orden de practicar después de ellas, la notificación respectiva. (Artículo 41)

Como garantía de la defensa del implicado, el artículo 42 prescribe que quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o proceso de responsabilidad fiscal en su contra, antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, tiene el derecho de solicitar que se le reciba exposición libre y espontánea. De todas maneras, no puede proferirse el referido auto de imputación, si el presunto responsable no ha sido previamente escuchado.

Si el imputado no puede ser localizado o si citado no comparece, se le debe nombrar un apoderado de oficio con quien se continúa el trámite. (Artículo 43)

El término para adelantar estas diligencias es de tres (3) meses, prorrogables por dos (2) meses más, vencido el cual se archivará el proceso o se dictará auto de imputación de responsabilidad fiscal. Notificado a los presuntos responsables el auto de imputación, se les correrá traslado por el término de diez (10) días a fin de que presenten los argumentos de su defensa, y soliciten y aporten las pruebas que pretendan hacer valer. (Artículos 45 a 50)

Vencido el término del traslado anterior, se debe dictar el auto que decreta las pruebas solicitadas, o las que de oficio se encuentren

conducentes y pertinentes. El término probatorio no podrá ser superior a treinta (30) días; contra el auto que rechace pruebas proceden los recursos de reposición y apelación. (Artículo 51)

De conformidad con lo prescrito por el artículo 52, "vencido el término del traslado, y practicadas las pruebas pertinentes, el funcionario competente proferirá decisión de fondo, llamada fallo, con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días.

En los términos del artículo 55, "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..."

La jurisprudencia sentada en la Sentencia C-038 de 1996 en torno del tema de la reserva en los procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal.

4. Mediante la Sentencia C-038 de 1996, esta Corporación decidió la demanda de inexecutable incoada en contra del artículo 33 de la Ley 190 de 1995, cuyo tenor literal era el siguiente:

"Artículo 33. Harán parte de la reserva las investigaciones preliminares, los pliegos y autos de cargos que formulen la Procuraduría General de la Nación y demás órganos de control dentro de los procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal, lo mismo que los respectivos descargos; los fallos serán públicos.

"Lo anterior se entenderá sin perjuicio de que el investigado tenga acceso a la investigación, desde los preliminares.

"Parágrafo Primero. La violación de la reserva será causal de mala conducta.

"Parágrafo segundo. Tampoco podrán publicarse extractos o resúmenes del contenido de la investigación sometida a reserva, hasta que se produzca el fallo.

"Parágrafo tercero. En el evento de que se conozca la información reservada, la entidad deberá verificar una investigación interna y explicarle a la opinión las posibles razones del hecho."

5. Como en el caso de autos, en aquella oportunidad la acusación argüía que los datos y hechos que se debatían dentro del proceso disciplinario o de responsabilidad fiscal, revestían interés general, y por lo tanto no podían quedar sustraídos del libre escrutinio público. La demanda estimaba que la reserva, en los términos en los que la consagraba la norma entonces acusada, suprimía "un espacio necesario de conocimiento, información, expresión, reflexión y debate públicos que no puede eliminarse sin violar los artículos 1, 2, 13, 20, 23, 25, 29, 73, 74, 84, 95-7, 152, 153, 157 y 158 de la Constitución Política."¹

6. En esa oportunidad, la Corte estimó que el problema jurídico que tenía que resolver, consistía en determinar si el Legislador, tratándose de los procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal, tenía libertad para consagrar un régimen de reserva que se levantara sólo después de emitido el fallo respectivo o si, por el contrario, el interés público comprometido en dichas actuaciones, no era compatible constitucionalmente con otro sistema distinto al de su completa publicidad. Para fundamentar la decisión que adoptó, hizo, entre otras, las siguientes consideraciones:

"Admitir la publicidad de la función pública como principio constitucional, no impide que existan excepciones. Entre dichas excepciones, se cuentan "las negociaciones de carácter reservado" (C.P., art. 136-2). Igualmente, el derecho de acceso general a los documentos públicos, puede en determinados casos ser exceptuado por la ley (C.P., art. 74).

"En una materia más próxima a la que es objeto de debate, como es el proceso penal, gobernado constitucional y legalmente por el principio de publicidad (C.P. art. 29; C. de P.P. arts., 8 y 321), se ha dispuesto que sólo el juicio sea público en tanto que la investigación tiene carácter reservado para quienes no sean sujetos procesales. En la etapa de investigación se acopian pruebas y se realizan averiguaciones de distinta índole, cuyo conocimiento público podría hacerla fracasar. De otra parte, la falta en este estadio de un grado adecuado de certeza sobre la responsabilidad, no permite al Estado formular una imputación sobre la autoría del delito, de modo que la publicidad causaría detrimento injustificado a la dignidad de la persona sindicada y podría influir de manera poderosa sobre los jueces, comprometiendo la imparcialidad y la objetividad de la justicia. La publicidad, por lo tanto, sólo puede tener cabida en la etapa del juicio, en la cual no se corre el riesgo de socavar la investigación - que ha concluido -, ni de afectar de manera grave el respeto y la dignidad del reo, pues sólo con suficientes elementos probatorios puede haberse formulado la imputación por la comisión de un delito, la que en todo caso no tiene la naturaleza de condena y por sí misma no desvirtúa la presunción de inocencia. Por lo demás, aquí la publicidad se torna imprescindible, como quiera que la sociedad toda está interesada en proscribir la justicia secreta y deberá asegurarse por sí misma que los jueces en el proceso observen celosamente los derechos y garantías constitucionales. La función jurisdiccional que ejercen los jueces penales, como actividad pública, debe estar sujeta al control y a la vigilancia de la sociedad, máxime si se tiene presente que a través suyo el Estado administra el uso de la fuerza legítima y puede restringir la libertad.

"El proceso penal ilustra la alternativa apelación legal a la reserva y a la publicidad, dependiendo de la etapa de que se trate. No puede hablarse de primacía absoluta del principio de eficacia y de la presunción de inocencia, sobre el principio de publicidad. En cada tramo del proceso, de acuerdo a sus exigencias intrínsecas, uno de ellos puede tener mayor peso y, por tanto, precedencia o igual relevancia, y, entonces, podrá articularse con los restantes. Baste añadir que en materia penal, la imposición de una publicidad total - desde las averiguaciones previas -, podría malograr la capacidad de indagación del Estado y menoscabaría la presunción de inocencia de las personas. De la misma manera, la

postergación de la publicidad a un momento que coincida con la expedición de la sentencia, le imprimiría a la justicia el estigma propio de una acción secreta, y la sustraería por entero del control ciudadano.

"Se colige de lo expuesto, que la publicidad como principio constitucional que informa el ejercicio del poder público, se respeta cuando se logra mantener como regla general y siempre que la excepción, contenida en la ley, sea razonable y ajustada a un fin constitucionalmente admisible. La medida exceptiva de la publicidad, igualmente, deberá analizarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que ella afecta, según se ha anotado, un conjunto de derechos fundamentales."²

7. Refiriéndose concretamente a la reserva que dentro del proceso disciplinario y fiscal introducía la disposición acusada, la Corte vertió los siguientes conceptos:

"La Corte procederá a determinar si en materia de los procesos disciplinarios y fiscales, la forma legal de combinar la reserva - que cubre las investigaciones preliminares, los cargos y los descargos - y la publicidad - a partir de la expedición del fallo -, según una regla que consagra una secuencia que inicia la primera y culmina la segunda, vulnera la Constitución.

"La finalidad de la fórmula legal, en modo alguno, quebranta la Carta. El objetivo de asegurar la publicidad de la actuación estatal, sin que ello implique un riesgo alto para la eficacia e imparcialidad de las investigaciones en curso y para el derecho a la presunción de inocencia de las personas involucradas, no merece reproche constitucional. La publicidad, la eficacia, la imparcialidad y la presunción de inocencia, constituyen mandatos constitucionales que vinculan al legislador.

"La medida legal, de otra parte, es apta para lograr la finalidad perseguida. En efecto, la decisión de autorizar la publicidad sólo después de emitido el fallo, permite su divulgación y, a la vez, evita que la investigación pueda fracasar como consecuencia de su prematura revelación y que, por esta misma causa, sufra injustificada mengua la presunción de inocencia de los inculpados.

"No obstante que la finalidad de la medida sea aceptable y ésta idónea para realizarla, falta establecer si la restricción que ella comporta en relación con los referidos derechos fundamentales, es desproporcionada. A juicio de la Corte, el "derecho a ejercer el control político" - pretensión e interés legítimo protegido por los derechos consagrados en los artículos 40, 20, 23, 25, 29, 73 y 74 de la C.P. -, resulta desproporcionadamente limitado por la norma legal.

"Se comprende que las investigaciones preliminares, se sujeten a reserva. Sin existir un grado razonable de certeza sobre la comisión y autoría de la falta, la publicidad, puede afectar su desarrollo y anticipar sin justa causa imputaciones personales. Inclusive, hasta que se reciban los descargos por parte de las personas inculpadas y se practiquen las pruebas a que haya lugar, podría fundamentarse la reserva en los aludidos principios de la eficiencia y de la presunción de inocencia. Sin embargo, a partir de este punto, mantener el secreto, se estima excesivo desde el punto de vista del necesario y legítimo derecho ciudadano al control del ejercicio del poder público. Si bien no se ha impuesto una sanción, se tiene ya un completo conocimiento de los hechos, funcionarios involucrados, cargos elevados y defensas interpuestas. Si en este momento, se levanta la reserva, no hay riesgo de que la información pueda no ser imparcial, objetiva y plural.

"...

"En este orden de ideas, es evidente que el legislador al llevar más allá de su máximo contenido los principios de eficiencia y respeto a la presunción de inocencia, le restó toda virtualidad y eficacia al principio de publicidad y al derecho fundamental que éste nutre: el control del poder público por parte de las personas y ciudadanos.

"La disposición demandada ha introducido una restricción desproporcionada para el ejercicio de los mentados derechos fundamentales y será, por lo tanto, declarada exequible sólo bajo el entendido de que la reserva deberá levantarse tan pronto se practiquen las pruebas a que haya lugar y, en todo caso, una vez expire el término general fijado por la ley para su práctica. En estas condiciones, el público puede libremente ser informado sobre los cargos y los descargos y las pruebas que los sustentan y, para el efecto, acceder al respectivo expediente, inclusive antes de que se expida el fallo de primera instancia, lo cual asegura que si a raíz del escrutinio público surgen nuevos elementos de prueba éstos podrán ser aportados antes de que se adopte la decisión final. Debe quedar claro que a partir del indicado momento, independientemente de los incidentes y trámites posteriores, toda la actuación ulterior se torna pública. Con el objeto de prevenir que la mora, dolosa o culposa, de los funcionarios investigadores, postergue indebidamente el momento de la publicidad de las investigaciones en curso - en cuyo conocimiento se cifra un insoslayable interés público -, la exequibilidad del precepto examinado se condiciona a que la reserva se levante tan pronto se practiquen las pruebas o con independencia de la actuación cumplida, expire el término general señalado en la ley para hacerlo, el cual tiene carácter perentorio. Como consecuencia de este pronunciamiento, pero bajo la misma condición, se declarará la exequibilidad de los párrafos primero y tercero del mismo artículo. Sobre el conjunto de las disposiciones que se declararán exequibles, falta señalar que no era necesario recurrir al trámite dispuesto para las leyes estatutarias, en razón de que simplemente se trataba de establecer algunos deberes anejos al ejercicio de la función pública de control."³(Negritas por fuera del original).

Similitud entre el contenido normativo del artículo 33 de la Ley 190 de 1995 y el del artículo 20 de la Ley 610 de 2000. Reiteración de jurisprudencia.

8. El artículo 33 de la Ley 190 de 1995 - por medio de la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa -, bajo el epígrafe "Aspectos procesales", regula tanto el proceso disciplinario, como el de responsabilidad fiscal propiamente dicho. Por su parte, el artículo 20 bajo examen, se inserta dentro de la Ley 610 de 2000 que regula íntegramente, pero en forma exclusiva, el trámite del proceso de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. No

obstante estas diferencias, en relación con el trámite de este último proceso la prescripción contenida en una y en otra norma es la misma. En efecto, la fórmula legislativa utilizada por el artículo 33 de la Ley 150 de 1995, prescribía que quedaban cobijadas por la reserva las investigaciones preliminares, los pliegos y autos de cargos así como los descargos, añadiendo que los fallos serían públicos, con lo cual implícitamente daba a entender que sólo hasta el momento de proferirse los mismos se levantaría la reserva. De igual manera, la norma ahora acusada indica que todas las actuaciones adelantadas dentro del proceso de responsabilidad fiscal, tanto en la indagación preliminar como en el proceso propiamente dicho, son reservadas "*hasta su culminación*", por lo cual "*hasta no terminarse el proceso de responsabilidad fiscal, ningún funcionario podrá suministrar información, ni expedir copias de piezas procesales...*"

Ambos artículos, por consiguiente, contienen la misma prescripción: disponen la reserva en los procesos de responsabilidad fiscal, hasta el momento de proferirse el fallo. Incluso, la disposición *sub examine* puede considerarse más drástica al señalar enfáticamente que la referida reserva cubre todo el proceso "*hasta su culminación*", lo cual llevaría a concluir que sólo los fallos ejecutoriados, es decir aquellos contra los cuales no procede recurso alguno, pueden darse a conocer, puesto que sólo hasta dicha ejecutoria, puede estimarse definitivamente concluido un proceso. Así las cosas, la reserva llegaría hasta el fallo de segunda instancia, excediendo, por lo tanto, las prescripciones del artículo 33 de la Ley 150 de 1995 (antes de la Sentencia de la Corte) en donde la misma se levantaba con el fallo de primera instancia.

9. Desde este punto de vista la Corte coincide con lo afirmado por el demandante y por algunos de los intervinientes, quienes ponen de manifiesto que el Congreso, al expedir el artículo 20 de la Ley 610 de 1999, produjo una disposición a sabiendas de su inconstitucionalidad parcial, pues como lo hace ver la ciudadana que intervino en nombre de la Contraloría General de la Nación, el examen de los antecedentes legislativos del artículo demandado, muestra que el órgano legislativo sí conocía la jurisprudencia tantas veces comentada, en donde se señalaba la inconstitucionalidad de consagrar una reserva total dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

En efecto, dentro del mencionado debate, a propósito del asunto que ocupa la atención de la Corte, se dijo lo siguiente:

"En este punto, es menester resaltar que de acuerdo con los lineamientos trazados por la jurisprudencia y la doctrina, la reserva del sumario en los procesos de responsabilidad se extiende hasta el vencimiento del período probatorio, como un mecanismo de protección a la presunción de inocencia que ampara al procesado".⁴

En cambio, no comparte la Corte las apreciaciones del señor Auditor de la República, para quien la reserva introducida por la norma acusada, que cobija todo el trámite procesal, resulta razonable teniendo en cuenta que en el proceso de responsabilidad fiscal se pueden practicar pruebas hasta el momento antes de proferir el fallo. Es decir, en su sentir, como el término probatorio culmina inmediatamente antes del término para fallar, la extensión de la reserva hasta el momento del fallo no desconoce la jurisprudencia sentada por esta Corporación. A juicio de la Corte, la norma acusada extiende la reserva mucho más allá de lo que estimó proporcionado la Sentencia C-038 de 1996, pues la hace efectiva durante el término de treinta días de que dispone el funcionario para fallar, así como durante el trámite de la segunda instancia o de la ejecutoria del fallo, pues no de otra forma cabe entender las expresiones "*hasta no terminarse el proceso de responsabilidad fiscal*" y "*hasta su culminación*", que utiliza la disposición acusada para fijar el límite temporal que cobija la reserva.

10. En virtud de todo lo hasta aquí considerado, la Corte encuentra que debe reiterar la posición antes adoptada en la Sentencia C-038 de 1996, toda vez que la norma que examina reproduce la desproporción en la reserva dentro del proceso de responsabilidad fiscal, e incluso la incrementa con grave deterioro del principio de participación ciudadana en el controlfiscal, y del derecho del ciudadano al acceso a los documentos públicos (Art. 74 C.P). Por ello, declarará la inexecutable de las expresiones "*hasta su culminación*" y "*hasta no terminarse el proceso de responsabilidad fiscal*" contenidas en el artículo 20 de la Ley 610 de 2000, y la exequibilidad condicionada del resto de la disposición, bajo el entendido que la reserva deberá levantarse tan pronto se practiquen las pruebas a que haya lugar y, en todo caso, una vez expire el término general fijado por la ley para su práctica.

VII- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 610 de 2000, bajo el entendido que la reserva a que se refiere deberá levantarse tan pronto se practiquen efectivamente las pruebas a que haya lugar y, en todo caso, una vez expire el término general fijado por la ley para su práctica, salvo las expresiones "*hasta su culminación*" y "*hasta no terminarse el proceso de responsabilidad fiscal*", que se declaran INEXEQUIBLES.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIMÉ CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Notas de pie de página:

1. Sentencia C-038 de 1996. Fundamento jurídico N° 13.
2. Ibídem, fundamento jurídico N° 15.
3. Ibídem, fundamento jurídico N° 16.
4. ACOSTA MEDINA, Amilkar. Ponencia para primer debate en el Senado al proyecto de ley número 162 de 1999 Senado, 25 de 1999, Cámara. Gaceta del Congreso N° 177 de

Fecha y hora de creación: 2024-11-21 18:02:24