

Sentencia C-490/96

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Método y forma para rendir cuentas

El obligar a que todos los informes de las entidades públicas se produzcan en formatos únicos, implica que las rendiciones de cuentas deben tramitarse de igual manera, a pesar de que las contralorías tienen la prerrogativa constitucional exclusiva de determinar los métodos y la forma como los responsables del manejo de fondos públicos deben rendir cuentas. El método y la forma de rendir cuentas son cuestiones del resorte de las contralorías, y el legislador extraordinario -y aun el ordinario- no puede inmiscuirse en ellas. El artículo en principio sería exequible en lo atinente a la rendición de otros informes a los organismos de control en formatos únicos, porque, salvo el caso analizado de las cuentas, la Constitución no asigna a las contralorías o al ministerio público, como atribución propia, el poder de prescribir la forma en que tales informes deben ser entregados.

ACTIVIDAD ORGANISMOS DE CONTROL-Obtención copias de documentos

Si la función de “control”, con base en el examen y la crítica de un conjunto de acontecimientos o cosas, está enderezada a la comprobación de la verdad; y si, además, se tiene en cuenta que el “control” que nos ocupa recae sobre la acción ordinaria de la administración y los funcionarios, acción que normalmente requiere de actos documentales, para la Corte no hay duda de que la actividad controladora, tanto en lo fiscal como en lo disciplinario, supone para quien la ejerce el derecho no sólo de acceder a los archivos oficiales, sino el de obtener copias o fotocopias de los documentos. Sin esta prerrogativa, ¿cómo podría asegurarse para el órgano de control el ambiente propicio para hacer el examen atento característico de la fiscalización? Sin la facultad de pedir copias o fotocopias, la labor de los organismos o autoridades de control se desnaturaliza, al grado de perder su aptitud o idoneidad para el logro de los fines que justifican su existencia.

Referencia: Expedientes D-1209 y D-1222.

Acumulación de dos demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 22 del decreto 2150 de 1995, “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites

innecesarios, existentes en la Administración Pública”, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el art. 83 de la ley 190 de 1995, y oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número cuarenta y cinco (45), a los veintiseis (26) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

El veintinueve (29) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996), los ciudadanos Jaime León Varela Agudelo y Fabián Gonzalo Marín Cortés, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6o., y 241, numeral 5o., de la Constitución Política, demandaron parcialmente ante esta Corte el artículo 22 del decreto 2150 de 1995. Así mismo, el nueve (9) de febrero del presente año, el ciudadano Armando Gutiérrez Castro demandó la inconstitucionalidad del anotado artículo.

La Sala Plena, el quince (15) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), resolvió acumular las dos demandas y el primero (1o.) de marzo el magistrado sustanciador las admitió, ordenando fijar en lista la norma acusada por el término de diez (10) días; dar traslado por treinta (30) días al Procurador General de la Nación y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en tiempo, presentó un escrito justificando la constitucionalidad de la disposición acusada. También oportunamente, el Procurador General de la Nación solicitó la declaración de inexequibilidad del artículo 22 del decreto ley 2150 de 1995.

Con base en lo dicho, la Corte entra a decidir.

A. NORMA ACUSADA.

Como la segunda demanda, esto es, la número D-1222, pidió la declaración de inconstitucionalidad de todo el artículo 22 del decreto ley 2150 de 1995, la norma acusada es la siguiente:

“DECRETO No. 2150 de 5 de diciembre de 1995

“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública.

“EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

“En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el Artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo, y

“CONSIDERANDO (...)

“DECRETA

“TÍTULO I

“RÉGIMEN GENERAL

“CAPÍTULO I – ACTUACIONES GENERALES (...)

“Artículo 22-. Informes solicitados a las entidades públicas. Los informes solicitados a las entidades públicas por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y distritales, la Procuraduría General de la Nación, las personerías, la Dirección General de la Contaduría Pública, la Defensoría del Pueblo y las veedurías, en desarrollo de sus tareas, deberán ser presentados en un formato único.

“Los documentos que soporten cada una de las actuaciones administrativas relacionadas, serán puestos a disposición de las autoridades de control, para su consulta o verificación en los archivos de las entidades públicas.

“Salvo para diligencias de investigación en materia penal, no se podrán solicitar por parte de las autoridades de control, copias o fotocopias de ningún documento que repose en los archivos de las entidades públicas.

“Parágrafo: Para tal efecto, las características de este formato serán establecidas por dichas entidades en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la vigencia del presente decreto. El Gobierno Nacional coordinará las tareas interinstitucionales para la expedición del decreto correspondiente.”

B. LAS DEMANDAS, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL PROCURADOR.

a. La demanda de los ciudadanos Jaime León Varela Agudelo y Fabián Gonzalo Marín Cortés.

En ella se pretende sólo la declaración de inexecutable parcial del artículo 22 del decreto 2150 de 1995, “en lo que se refiere a las contralorías como autoridades de control”.

Para los demandantes, el artículo impugnado viola los artículos 268, numeral 1o., y 121 de la Constitución, normas que disponen:

“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

“1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.”

“Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”

Los actores afirman que el numeral 1o. del artículo 268 de la Constitución, atribuyó de manera exclusiva al Contralor General de la República -y también a los contralores departamentales, distritales y municipales, según el inciso 6o. del artículo 272 ibídem-, la facultad “exclusiva” y delimitada de “prescribir los métodos y forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación”.

En consecuencia, la facultad reglamentaria que en su ámbito tienen los contralores, constituye -junto con las prerrogativas constitucionalmente acordadas a las asambleas departamentales y a los concejos municipales- una excepción a la regla general que enseña que es al Presidente de la República a quien corresponde ejercer la potestad reglamentaria de las leyes. Por eso, el primer mandatario no puede arrogarse dicha atribución sin “extralimitarse en el ejercicio de sus funciones (art. 121 C.P.)”.

El Presidente -señalan los actores- se equivocó al creer que el Congreso, cuando dictó el artículo 83 de la ley 190 de 1995, lo habilitó para imponer a los organismos de control fiscal un formato único de rendición de cuentas, puesto que la facultad para determinar la forma en que éstas se deben rendir, según el numeral 1o. del artículo 268 de la Constitución, compete sólo a los contralores.

De otra parte, consideran importante señalar que la exégesis de las palabras “prescribir”, “métodos” y “forma”, que figuran en el numeral 1o. del artículo 268 de la Constitución, lleva, sin dificultad alguna, a la conclusión de que sólo a los contralores corresponde “señalar el modo, la manera, la forma, el método, el procedimiento, el sistema, etc. de rendir cuentas los responsables fiscalmente”. Y agregan, además, que la palabra “informes” que utiliza el artículo acusado, con arreglo al artículo 15 de la ley 42 de 1993, es sinónima de “cuentas”, pues esta disposición dice que “cuenta” es el “informe” que está acompañado de los documentos que soportan, legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario en un período determinado.

Finalmente, la prescripción del método y la forma de rendir los informes depende -según los actores- de la naturaleza de los casos concretos objeto de control y, en consecuencia, no puede ser caprichosa.

b. La demanda del ciudadano Armando Gutiérrez Castro.

Ésta, a diferencia de la anterior, busca la declaración de inexecutable de todo el artículo 22 del decreto 2150 de 1995.

El demandante estima que la norma acusada quebranta la Constitución en los artículos 150, numeral 10o.; 267; 268, numerales 1o., 2o., 3o., 8o. y 12o.; 271; 272; 275 y 277, numerales 6o. y 9o., y transgrede la ley de facultades, esto es, la ley 190 de 1995, artículo 83.

Opina, en lo referente al uso excesivo de las facultades extraordinarias y el consiguiente quebrantamiento del numeral 10o. del artículo 150 de la Carta, que el artículo 83 de la ley 190 de 1995, permitió al Presidente la supresión sólo de los trámites “innecesarios” o “inútiles”, es decir, que con esa calificación se restringió el alcance del decreto ley, haciendo intocables los trámites “necesarios”.

La vulneración del artículo 267 de la Constitución -en opinión del actor-, se da en la medida en que la norma impugnada restringe la función constitucional del control fiscal.

Así mismo, el interesado sostiene que artículo 22 del decreto ley 2150 de 1995, desconoce la independencia fiscalizadora de las contralorías, consagrada en el artículo 268 de la Constitución, “por cuanto a este organismo le es inherente la función de exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona pública o privada”.

Además, la prohibición de solicitar copias o fotocopias de los documentos de los archivos oficiales, reduce significativamente el poder de fiscalización, favoreciéndose la inmoralidad so pretexto de un afán de eficiencia, porque la Constitución obliga a las contralorías a promover ante las autoridades competentes las investigaciones penales o disciplinarias del caso, “aportando las pruebas respectivas”. En este sentido, el decreto ley, en contravía del artículo 209 de la Constitución y de los principios del derecho procesal, crea una especie de tarifa legal restrictiva contra el uso legítimo de la prueba documental, impidiendo al Contralor la aportación de “pruebas documentales para investigaciones penales o disciplinarias, por cuanto no puede acceder a ellas, siendo prohibida su solicitud”.

Como el Contralor General de la República, en lo que se ha dado en llamar “reglamentos autónomos”, tiene, con arreglo al numeral 12 del artículo 268 de la Carta, la facultad de dictar las normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, disposiciones donde perfectamente puede caber la aducción de copias y fotocopias de documentos de archivos públicos, la norma demandada, al inmiscuirse en este campo, viola la propia Constitución.

También hay vulneración del artículo 271 de la Constitución, porque los resultados de las indagaciones preliminares de la Contraloría, tendrían que consignarse en un formato de “restringidos efectos”, sin la necesaria presencia del documento como medio probatorio de los “hechos atentatorios contra el erario público”.

Los argumentos atrás esgrimidos, a juicio del demandante, son suficientes para demostrar la violación de las facultades de las contralorías departamentales, consagradas en el artículo 272 de la Constitución, y también las de la Procuraduría General de la Nación.

c. Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Este interviniente, a pesar de que presentó un escrito con referencias equivocadas -pues dijo justificar la constitucionalidad de normas sobre aprobación de estatutos de corporaciones y pidió la exequibilidad de los artículos 40 a 45 del decreto 2150 de 1995-, expuso algunos criterios sobre la exequibilidad del artículo 22 del decreto 2150 de 1995.

No compartió el supuesto exceso en el uso de las facultades extraordinarias, aduciendo que el Presidente sí podía actuar como lo hizo, porque como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público son organismos de control que hacen parte de la “administración pública”, necesariamente están contemplados en el inciso primero del artículo 83 de la ley 190 de 1995.

De otra parte, dijo que la norma atacada no sólo no prohibió la consulta de documentos, sino que, en tratándose de diligencias de carácter penal, no estableció ninguna limitación para que las autoridades de control soliciten copias o fotocopias de documentos que reposen en los archivos de las entidades públicas.

Así mismo, estimó que no es posible afirmar que cuando el Presidente actúa con base en las facultades extraordinarias del numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución, desconoce o abroga las funciones atribuidas a otros órganos del Estado. Según él, el artículo 22 del decreto 2150 de 1995, dejó incólumes las competencias constitucionales de los organismos de control, pues esta norma sólo “hace relación a trámites y procedimientos innecesarios tales como la solicitud, en muchos casos indiscriminada, de informes y copias de documentos que reposan en las entidades públicas”.

Y, además, manifestó que de acuerdo con el principio de legalidad, el control fiscal también es función sujeta a la ley, bien sea la expedida ordinariamente por el Congreso o la proferida extraordinariamente por el Presidente mediante decretos leyes.

d. Concepto del Procurador General de la Nación.

Igualmente, consideró que hay un exceso en las facultades, cuando se impide que las autoridades de control puedan pedir copias o fotocopias de los documentos archivados en las entidades públicas, pues esto también modifica el artículo 82 del Código Único Disciplinario

(ley 200 de 1995), que dice que “los documentos que se aportan a las investigaciones disciplinarias lo serán en original o copia autenticada, de conformidad con las disposiciones legales que regulen la materia”.

De otra parte, la Procuraduría sostuvo que la disposición atacada, al desconocer los artículos 19 y 20 del Código Contencioso Administrativo, fuera de modificar indebidamente otro código que autoriza a los órganos del poder público para obtener copias de los documentos que reposan en las oficinas públicas, quebranta el principio de igualdad del artículo 13 de la Constitución, al poner a los entes de control en condiciones de inferioridad frente a los mismos particulares.

Además, como el Procurador considera que la obtención de la copia de un documento oficial es cuestión que hace parte del núcleo esencial del derecho de petición, su limitación va contra lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución.

Todo lo anterior lleva al representante del Ministerio Público a solicitar “la inexequibilidad del artículo 22 del decreto 2150 de 1995”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre este asunto, previas las siguientes consideraciones.

A. Competencia.

La Corte es competente para decidir sobre este asunto, por haberse dirigido las demandas contra una disposición que hace parte de un decreto con fuerza de ley, dictado en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República (artículo 241 de la Constitución, numeral 5o.).

B. La demanda D-1209.

a) Desconocimiento de la atribución constitucional de las contralorías de determinar los métodos y formas de rendir cuentas.

En esencia, el cargo de esta primera demanda consiste en afirmar que el artículo impugnado,

al obligar a las contralorías a pedir, respecto de las entidades públicas, todos los informes en formatos únicos, les desconoce la atribución constitucional, exclusiva y específica, de determinar los métodos y la forma como los responsables del manejo de fondos públicos deben rendir cuentas.

Para la Corte, es incuestionable que los artículos 268, numeral 1o., y 272, inciso 6o., de la Constitución, asignan a las contralorías la atribución de “prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación (...)”.

En efecto, tales normas claramente dicen:

“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

“1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.”

“Artículo 272. (...) Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 (...).”

Ahora bien, como ciertamente la expresión “cuenta”, al tenor del artículo 15 de la ley 42 de 1993 -sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen-, corresponde a aquel “informe” caracterizado por estar “acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario”, es un concepto que está incluido en las previsiones del impugnado artículo 22 del decreto 2150 de 1995, disposición que, como se recuerda, recae, sin distinciones, sobre todos los “informes solicitados a las entidades públicas” por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales y distritales.

Así, el obligar a que todos los informes de las entidades públicas se produzcan en formatos únicos, implica que las rendiciones de cuentas deben tramitarse de igual manera, a pesar de que, como ya se vio, las contralorías tienen la prerrogativa constitucional exclusiva de determinar los métodos y la forma como los responsables del manejo de fondos públicos

deben rendir cuentas.

En resumen, como con arreglo a los citados artículos de la Constitución, el método y la forma de rendir cuentas son cuestiones del resorte de las contralorías, y el legislador extraordinario -y aun el ordinario- no puede inmiscuirse en ellas, el cargo examinado habrá de prosperar.

b) Ningún organismo puede reemplazar al Presidente de la República en el ejercicio de sus excepcionales tareas como legislador extraordinario.

Empecemos con una pregunta: ¿respecto de informes distintos de las rendiciones de cuentas, e inclusive en relación con los informes requeridos por los demás organismos mencionados en el artículo 22 del decreto 2150 de 1995, es constitucional la obligación del uso del formato único?

La Corte considera que el artículo 22 del decreto 2150 de 1995, sin perjuicio de lo expuesto, en principio sería exequible en lo atinente a la rendición de otros informes a los organismos de control en formatos únicos, porque, salvo el caso analizado de las cuentas, la Constitución no asigna a las contralorías o al ministerio público, como atribución propia, el poder de prescribir la forma en que tales informes deben ser entregados. Por el contrario, como el artículo 267, inciso 2o., de la Carta, ordena que el control fiscal se ejercerá “conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley”, el Congreso, o el Presidente de la República debidamente facultado, podría fijar la forma en que los entes vigilados deben suministrar las informaciones requeridas.

Sin embargo, se observa que no obstante que el artículo 83 de la ley 190 de 1995, de conformidad con el artículo 150, numeral 10o., de la Constitución, sólo facultó al Presidente para expedir “normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública”, en el parágrafo del artículo 22 del decreto 2150 de 1995, el Presidente trasladó la responsabilidad del establecimiento de las características del formato único a las entidades mencionadas en el inciso primero del artículo, esto es, a “la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y distritales, la Procuraduría General de la Nación, las personerías, la Dirección General de la Contaduría Pública, la Defensoría del Pueblo y las veedurías”.

La Corte considera que estas entidades, por importantes que sean, constitucionalmente no pueden reemplazar al Presidente de la República en el ejercicio de sus excepcionales tareas como legislador extraordinario. En consecuencia, la reforma de los trámites de rendición de informes, autorizada por la ley de facultades e implícita en la creación del formato único, correspondía única y exclusivamente al Presidente de la República. Y la reserva que el primer mandatario hizo para sí de la simple labor de coordinación de “las tareas interinstitucionales”, no tiene el poder de habilitar a los organismos mencionados para asumir unas funciones que son indelegables y que solamente corresponden al Presidente.

Por lo tanto, la Corte declarará la inexequibilidad del párrafo del artículo impugnado y, por unidad de materia, la del inciso primero.

C. La demanda D-1222.

Este escrito contiene varios cargos de inconstitucionalidad. Veamos.

a) Uso excesivo de las facultades extraordinarias.

1o.) Por eliminación de regulaciones necesarias.

El primer cargo sostiene que con el artículo acusado, el Presidente incurrió en un uso excesivo de las facultades extraordinarias, quebrantando el numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución, porque el artículo 83 de la ley 190 de 1995, no le permitía sino la eliminación de los trámites “innecesarios” o “inútiles” existentes en la administración pública, es decir, que las tramitaciones o regulaciones necesarias no podían ser objeto de la actividad presidencial.

Y, en este orden de ideas, con el objeto de acreditar la inexequibilidad por extralimitación de funciones, el demandante afirmó que el derecho de las contralorías y del ministerio público de recaudar fotocopias o copias de documentos oficiales, no es cosa innecesaria o inútil.

Para mayor claridad, recordamos el texto del artículo 83 de la ley 190 de 1995:

“De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley,

expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas. Los Presidentes de las Comisiones Primeras Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán, cada una, dos de sus miembros que colaboren con el Gobierno para el ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo.”

Volviendo al examen del cargo, la Corte, pese a reconocer que en el juzgamiento de los trámites que pueden o no ser necesarios, hay campo para el ejercicio legítimo de la subjetividad, también considera que existen unas bases mínimas que permiten objetivamente dilucidar si algo hace absolutamente falta o es imprescindible para el logro de determinado propósito.

Así, para determinar si es de la esencia de las actividades de los organismos de control -que, en virtud del Título X de la Constitución, son las contralorías y el ministerio público junto con las personerías- el recaudo de copias o fotocopias de documentos, es necesario ver qué debe entenderse por “control”. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (Diccionario de la Lengua Española, tomo 2, Espasa Calpe, Madrid, 1992, vigésima primera edición, página 561), “control” equivale a “comprobación, inspección, fiscalización”. Estas voces, a su vez, tienen que ver con la verificación de hechos, con el examen o reconocimiento atento de fenómenos o cosas, y con la crítica de las acciones u obras de otros (ob. cit. páginas 526, 972, 1174).

Si, entonces, la función de “control”, con base en el examen y la crítica de un conjunto de acontecimientos o cosas, está enderezada a la comprobación de la verdad; y si, además, se tiene en cuenta que el “control” que nos ocupa recae sobre la acción ordinaria de la administración y los funcionarios, acción que normalmente requiere de actos documentales, para la Corte no hay duda de que la actividad controladora, tanto en lo fiscal como en lo disciplinario, supone para quien la ejerce el derecho no sólo de acceder a los archivos oficiales, sino el de obtener copias o fotocopias de los documentos. Sin esta prerrogativa, ¿cómo podría asegurarse para el órgano de control el ambiente propicio para hacer el examen atento característico de la fiscalización? El sentido común sugiere que quizás los locales o archivos mismos de las entidades vigiladas, donde los visitantes están expuestos a las presiones y puntos de vista de los funcionarios cuya conducta está bajo su examen, no

son sitios aptos para que los controladores ejerzan la crítica reposada e independiente propia de su oficio. Además, el obligar a los visitantes a tomar apuntes o retener en la memoria el contenido de cientos o miles de documentos, no es método que facilite el acopio técnico de la información. Así mismo, y sin perder de vista que la labor de los órganos de control de suyo puede enfrentarse a intereses proclives, la prohibición de exigir copias o fotocopias es una débil garantía contra la eventual pérdida o destrucción interesada de documentos.

Estas breves consideraciones, son, a juicio de la Corte, más que suficientes para demostrar que, sin la facultad de pedir copias o fotocopias, la labor de los organismos o autoridades de control se desnaturaliza, al grado de perder su aptitud o idoneidad para el logro de los fines que justifican su existencia.

En consecuencia, por extralimitación de las facultades extraordinarias en la consideración de la inutilidad de la obtención de copias o fotocopias de documentos oficiales por parte de los organismos de control, se declarará la inexecutable del inciso tercero del artículo 22 del decreto 2150 de 1995.

2o.) Por modificación de códigos.

La extralimitación se evidencia también con base en la consideración de que el inciso tercero del numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución, al referirse a la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República, ordena que éstas “no se podrán conferir para expedir códigos, (...)”.

Pues bien, como el Código Disciplinario Único, adoptado por la ley 200 de 1995, en desarrollo del principio de economía que acogió en los artículos 75 y 76, permite a los órganos disciplinarios -dentro de los cuales figura en forma preferente la Procuraduría General de la Nación (artículo 2)- exigir los documentos y las copias necesarios (artículo 76, numeral 3o.), al precisar que los “documentos que se aporten a las investigaciones disciplinarias lo serán en original o copia autenticada, de conformidad con las disposiciones legales que regulen la materia” (artículo 82); y, además (artículo 120), garantiza la libertad de pruebas, al establecer que “la falta y la responsabilidad del disciplinado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos”, es claro que la prohibición de exigir copias o fotocopias, modifica la libertad de aportación de tales documentos, consagrada en el Código Disciplinario Único.

Al respecto, es del caso recordar que esta Corte, mediante la sentencia C-252 de 1994 (magistrados ponentes doctores Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell), al interpretar el alcance del numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución, consideró como no ajustada a la misma la utilización de las facultades extraordinarias para la modificación de códigos. Allí, en lo pertinente se dijo:

“La prohibición constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias, se predica de la expedición de códigos, y se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte de un código; por consiguiente, la prohibición constitucional del numeral 10 del artículo 150, entendida en consonancia con el numeral 2 del mismo artículo, se extiende a la adición o modificación de los códigos. Un código se caracteriza por ser un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho; por lo tanto, las regulaciones específicas sobre las cuestiones que directamente atañen a la materia propia del código, deben ser objeto de previsión a través de sus normas. Así entonces, cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias.”

Con la misma glosa por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias -e inclusive con la observación de que no es de recibo el que, en materia de control, se coloque al Estado en inferioridad de condiciones frente a los derechos de los particulares-, también puede decirse que las trabas introducidas por el inciso tercero de la norma atacada, modifican el artículo 20 del Código Contencioso Administrativo (en concordancia con el artículo 19 ibídem), el cual, con amplitud, faculta a las autoridades para obtener copias de los documentos que reposan en las oficinas públicas.

Dichas disposiciones dicen:

“Art. 20. El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. (...)”

“Art. 19. Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no

tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.”

Lo manifestado reitera la necesidad de declarar la inexecutable del inciso tercero del artículo 22 del decreto 2150 de 1995.

b) Vulneración del artículo 267 de la Constitución.

1o.) El cargo.

El segundo cargo expuesto por los demandantes, consiste en decir que la disposición atacada vulnera el artículo 267 de la Constitución, porque esta norma, que fija los grandes objetivos de la función del control fiscal, resulta restringida en lo atinente al ámbito de las funciones de las contralorías.

2o.) Razones adicionales para la declaración de inexecutable.

La Corte llama la atención sobre varias inconsistencias de la norma en cuestión, en lo relacionado con la vigilancia fiscal ejercida por las contralorías municipales y las empresas privadas, fiscalizaciones previstas en los artículos 267 y 272 de la Constitución.

Respecto de las contralorías municipales, la falla radica en que como no están incluídas en la prohibición de obtener copias o fotocopias de documentos, hoy día, a pesar de ejecutar labores análogas a las de la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, a diferencia de éstas sí pueden obtener tales documentos, con lo cual se rompe el pie de igualdad entre todas las contralorías, contemplado en el artículo 272, inciso 6o., de la Constitución.

De otra parte, puesto que el inciso primero del artículo 22 del decreto 2150 de 1995, tampoco incluye en la prohibición de obtener copias o fotocopias a las empresas privadas que por contrato eventualmente puedan efectuar tareas de vigilancia fiscal, estas personas pueden exigir tales documentos, lo cual, fuera de llevar al absurdo de disminuir las facultades de control fiscal del Estado frente a las de ciertos particulares, también, como en el caso anterior, vulnera el principio de igualdad dispuesto por el artículo 272 de la Carta, en concordancia con el artículo 268 ibídem.

c) Desconocimiento de la independencia fiscalizadora de las contralorías, consagrada en el artículo 268, numeral 4o., de la Constitución.

El tercer cargo señala que el artículo 22 del decreto ley 2150 de 1995, desconoce la independencia fiscalizadora de las contralorías, consagrada en el artículo 268, numeral 4o., de la Constitución, por cuanto a estos organismos les es inherente la función de exigir informes sobre su gestión fiscal, a los empleados oficiales y a las personas públicas o privadas que vigilan. Para el actor, el gobierno no podía restringir la facultad de solicitar informes, limitándola con la prohibición de pedir copias o fotocopias de documentos y con la imposición del uso de un formato expedido por el mismo órgano vigilado.

Sobre este tema, la Corte considera que el cargo está llamado a prosperar, por los motivos y con los alcances expuestos en relación con la demanda D-1209, y por lo dicho respecto de los dos primeros cargos de la demanda D-1222.

d) Quebrantamiento del artículo 209 de la Constitución.

El cuarto cargo consiste en afirmar que la prohibición de solicitar copias o fotocopias de los documentos de los archivos oficiales, al reducir significativamente el poder de fiscalización, favorece la inmoralidad, en contra del artículo 209 de la Carta, so pretexto de un afán de eficiencia. En este sentido, la demanda recuerda que la Constitución obliga a las contralorías a promover ante las autoridades competentes las investigaciones penales o disciplinarias del caso. Y, como el decreto ley crea una especie de tarifa legal contra el uso de la prueba documental, impide a las contralorías aportar “pruebas documentales para investigaciones penales o disciplinarias, por cuanto no puede acceder a ellas, siendo prohibida su solicitud”.

Si bien es cierto que el artículo impugnado entraba el acceso y el examen de los documentos, es exagerado decir que las autoridades de control estarían impedidas para aportar pruebas documentales en caso de investigaciones penales, porque, como pueden consultar los archivos, bien podrían solicitar las copias o fotocopias necesarias.

Con todo, como la señalada limitación en materia documental sí constituye una afectación esencial de la facultad controladora, para la Corte no hay duda de que al dificultar las tareas de vigilancia, contradice lo ordenado en el artículo 209 de la Constitución, en cuanto a que la función administrativa debe adelantarse con fundamento en el principio de moralidad. Esto

reitera la necesidad de que la Corte decrete la inexequibilidad del inciso tercero del artículo 22 del decreto 2150 de 1995.

e) Afectación del numeral 12 del artículo 268 de la Constitución.

El quinto cargo dice que puesto que el Contralor General de la República, en reglamento autónomo, tiene, según el numeral 12 del artículo 268 de la Constitución, la facultad de dictar normas generales para la armonización de los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, disposiciones en las cuales perfectamente puede caber la aducción de copias y fotocopias de documentos de archivos públicos, la norma demandada, al inmiscuirse en este campo, viola la propia Constitución.

Ciertamente, como consecuencia del hecho de que la consecución de copias y fotocopias de documentos oficiales es aspecto esencial de la función de los organismos de control, la limitación consagrada en el inciso tercero de la norma acusada, afecta el alcance de las normas generales que el Contralor General de la República puede dictar con base en el numeral 12 del artículo 268 de la Constitución. Esta es una razón de más para que la Corte declare la inexequibilidad del inciso tercero del artículo 22 del decreto 2150 de 1995.

f) Vulneración del artículo 271 de la Constitución.

El siguiente cargo sugiere que el artículo 22 del decreto 2150 de 1995, también vulnera el artículo 271 de la Constitución, porque los resultados de las indagaciones preliminares de la Contraloría tienen que consignarse en un formato de “restringidos efectos”, sin la necesaria presencia del documento como medio probatorio de los “hechos atentatorios contra el erario público”.

Al respecto, cabe manifestar lo mismo que se dijo en relación con el quinto cargo de la demanda, es decir, la inexequibilidad del inciso tercero del artículo 22 del decreto 2150 de 1995.

g) Violación de las facultades de las contralorías departamentales, distritales y municipales, consagradas en el artículo 272 de la Constitución, y las de la Procuraduría General de la Nación.

Los argumentos atrás esgrimidos, a juicio del demandante, demuestran la violación de las facultades de las contralorías departamentales, distritales y municipales, consagradas en el artículo 272 de la Constitución, y también las de la Procuraduría General de la Nación.

La Corte considera que lo expuesto vale en lo que se refiere al Ministerio Público y al artículo 272 de la Carta, pues esta última norma extiende la función de control fiscal a las contralorías departamentales, distritales y municipales.

Así, estima que la imposibilidad de que los organismos de control puedan exigir copias o fotocopias de documentos, es también una limitación violatoria del artículo citado y, en general, de las funciones del Ministerio Público y el Defensor del Pueblo consignadas en el Título X de la Constitución, motivos por los cuales reiterará la declaración de inexecuibilidad del inciso tercero del artículo impugnado.

h) Inexecuibilidad del inciso segundo del artículo 22 del decreto 2150 de 1995.

La Corte observa que como en razón de la declaración de inexecuibilidad del inciso primero del artículo 22 del decreto 2150 de 1995, el inciso segundo, que dice que “los documentos que soporten cada una de las actuaciones administrativas relacionadas, serán puestos a disposición de las autoridades de control, para su consulta o verificación en los archivos de las entidades públicas”, queda sin ningún sentido, por la unidad de materia es del caso declarar su inexecuibilidad.

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

RESUELVE:

DECLARAR INEXEQUIBLE, en su totalidad, el artículo 22 del decreto ley 2150 del cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO