

Sentencia T-936/05

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Competencia excepcional respecto al control de recursos de entidades territoriales/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ Y ACCION DE DEFINICION DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Contrariamente a lo señalado por los jueces de instancia es claro que la acción de definición de competencias administrativas establecida en el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo -hoy derogado por el artículo 4° de la Ley 954 de 2005- no constituía una vía judicial idónea para la demandante, que le impidiera acudir a la acción de tutela en procura de la protección de su derecho fundamental al debido proceso. No podía entonces descartarse la procedencia de la tutela por la existencia de otra vía judicial pues el ejercicio de la acción de definición de competencias administrativas no era el instrumento idóneo para el efecto.

SENTENCIA-Congruencia entre parte motiva y resolutive

Referencia: expediente T-991390

Acción de tutela instaurada por Martha Lucía Vega Cárdenas contra la Contraloría Municipal de Bucaramanga

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Bucaramanga y el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga dentro de la acción de tutela instaurada por Martha Lucía Vega Cárdenas contra la Contraloría Municipal de

Bucaramanga.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de tutela

La señora Martha Lucía Vega Cárdenas instauró acción de tutela contra la Contraloría Municipal de Bucaramanga, para que se amparen sus derechos fundamentales a la imparcialidad y el debido proceso (art. 29 C.P.), así como a la dignidad humana y al buen nombre, (arts 1° y 15 C.P.). Solicita: i) que se ordene a la Contraloría Municipal de Bucaramanga la remisión inmediata de los expedientes y procesos fiscales que se adelantan en su contra, a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República en cumplimiento del auto No. 265 del 15 de junio de 2004 de la Contraloría Delegada para Investigaciones Fiscales y Jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República que autorizó la realización de un control excepcional del sector central de la administración municipal de Bucaramanga, ii) que se le dé a conocer la remisión que de los citados procesos se haga por el ente de control fiscal municipal a la Gerencia Departamental referida, con el fin de poder hacer efectivo su derecho de defensa, y iii) que se conmine al Contralor Municipal de Bucaramanga, para que rectifique la información que divulgó a través de varias ruedas de prensa, en relación con los procesos y actuaciones que se adelantan en su contra, por ser ésta una información reservada.

La accionante sustenta su demanda en los siguientes hechos:

1.1. Durante los años 2001 a 2004 ha venido desempeñando el cargo de Secretaria de Educación del Municipio de Bucaramanga y Alcaldesa Encargada, por consiguiente los actos y contratos que ha suscrito han sido objeto de control fiscal por parte de la entidad accionada.

1.2. La Contraloría Municipal de Bucaramanga, como órgano de control fiscal municipal, inició en el año 2004 algunos procesos en ejercicio de la competencia concurrente reconocida a las Contralorías General de la Nación y Local en las vigencias fiscales de los años 2002 y 2003.

1.3. La Contraloría Municipal de Bucaramanga inició igualmente algunos procesos para los que no era competente de acuerdo con la ley, por estar referidos a la ejecución de recursos

de forzosa destinación del sistema general de participaciones, previstos en la Ley 715 de 2001 cuyo conocimiento corresponde a la Contraloría General de la República.

1.4. Al inicio de los procesos referidos el organismo de control accionado tomó una serie de medidas cautelares contra varios secretarios de despachos y funcionarios de la administración municipal, y mediante autos ordenó la apertura de investigación preliminar, así como el embargo de bienes y salarios de dichos funcionarios.

1.5. Dentro de las actuaciones administrativas sancionatorias que tramitó la Contraloría Municipal, se encuentran los que se siguieron contra la tutelante radicados bajo los números 0129 y 0133 de 2004, en donde le fue impuesta una sanción con el argumento que realizó conductas tendientes a ocultar información, sin tener en cuenta los elementos probatorios allegados al proceso en donde consta que se prestó toda la colaboración que fue solicitada en relación con el suministro de información.

1.6. El Contralor Municipal en una rueda de prensa para la opinión pública comunicó la sanción impuesta a la tutelante, así como los procesos que se habían adelantado en su contra, sin que éstos se le hubieren notificado conforme a la Ley, vulnerando con ello la reserva sumarial de que trata el artículo 20 de la Ley 610 de 2000.

1.7. La Veeduría Ciudadana de Bucaramanga, solicitó mediante oficio del 7 de junio de 2004 al Contralor General de la República, un control excepcional a la gestión fiscal de la administración municipal de Bucaramanga, sector central y descentralizado durante las vigencias de los años 2001, 2002 y 2003 en aplicación de lo previsto en el literal B, artículo 26 de la Ley 42 de 1993.

1.8. Mediante Auto No. 265 del 15 de junio de 2004 la Contraloría Delegada para Investigaciones Fiscales y Jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República autorizó la realización de un control excepcional del sector central de la administración municipal de Bucaramanga vigencias 2001, 2002 y 2003, y para esos efectos comisionó a la Gerencia Departamental para que a través de su grupo de vigilancia fiscal adelantara el proceso de auditoría respectivo.

1.9. En el mismo auto se ordenó la remisión de los procesos fiscales en curso a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General, comisionada para la auditoría, así

como la suspensión de las actuaciones por los mismos hechos por parte de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

1.1.0. A la fecha de presentación de la tutela la Contraloría Municipal de Bucaramanga no había dado cumplimiento al Auto No. 265 del 15 de junio de 2004, y en consecuencia los procesos fiscales adelantados en contra de la tutelante no habían sido remitidos a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República que en virtud del control excepcional que señalan los artículos 26 de la Ley 42 de 1993 y 63 de la Ley 610 de 2000 es el ente competente para conocerlos, violándose así el derecho al debido proceso de la accionante.

2. Argumentos de la entidad demandada. Contraloría Municipal de Bucaramanga

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, actuando mediante apoderado judicial, una vez notificada de la demanda, contestó a la misma exponiendo las consideraciones que a continuación se sintetizan.

Advierte que si bien es cierto que el ente de control accionado inició varios procesos en el año 2004 contra la tutelante, no es cierto que sean por los mismos hechos como lo asegura en su escrito de tutela, toda vez que dichos procesos obedecen a hechos diferentes entre sí que se encuentran plenamente establecidos en la normatividad vigente, como lo dispone el artículo 99 de la Ley 42 de 1993.

En esos términos, indica que: "...La Contraloría Municipal de Bucaramanga, efectivamente abrió tres (3) procesos contra MARTHA LUCIA VEGA CARDENAS, pero por tres razones y hechos diferentes (Sancionatorio No. 129 por no remitir copia de un contrato, el Sancionatorio No. 0133 por el no cumplimiento de obligaciones fiscales, y el proceso de responsabilidad fiscal No. 2968 por presunto daño fiscal puesto en conocimiento de un tercero)...", de forma tal que es claro que el ente de control accionado nunca vulneró el derecho fundamental de non bis in idem.

Advierte que el artículo 26 de la Ley 42 de 1993 es claro en manifestar que la Contraloría General de la República podrá ejercer el control excepcional sin perjuicio del control que tienen las Contralorías Municipales, de forma tal que dicho control es posterior y sobre las cuentas, esto es el informe acompañado de documentos que soportan legal, técnica,

financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.

Considera que frente al proceso de responsabilidad fiscal No. 2968 que se siguió contra la tutelante, la tutela se torna improcedente, toda vez que los supuestos derechos vulnerados fueron debidamente juzgados en sentencia de fecha 9 de junio de 2004 proferida por el Juez Tercero Civil Municipal, además lo que pretende debatir la señora Vega Cárdenas por vía de tutela es la competencia o no que tenía el ente de control accionado para iniciar los procesos fiscales en su contra, y por consiguiente éste no es el mecanismo constitucional adecuado con esos fines.

Señala que los procesos fiscales que se iniciaron contra la actora obedecen a razones justificadas, además no se le impuso una sanción definitiva, dado que ninguno de los tres procesos ha terminado, pues se encuentran en curso, situación que puede verificarse observando el estado procesal de los mismos, así i) sancionatorio No. 129, está pendiente de resolver el recurso de reposición contra el fallo que sanciona, ii) sancionatorio No. 0133, está en pruebas y pendiente de fallo y iii) proceso de responsabilidad fiscal No. 2968 se encuentra pendiente de resolver el recurso de apelación interpuesto contra la solicitud de nulidad.

Afirma que no es cierto que: "...se haya hecho una manifestación pública comunicando una sanción a Martha Lucía Vega Cárdenas, para todo el mundo es claro y más aún para funcionarios públicos, que iniciar un proceso no significa necesariamente que una vez concluido el mismo pueda ser declarado responsable, no obstante frente al anexo de copia del periódico Vanguardia Liberal que adjunta la accionante a su escrito, es evidente que cualquier manifestación hecha por el Contralor debe ir entre comillas, y esta así no aparece en dicha columna...".

Sobre ese particular, también indica que: "...se han dado algunas declaraciones porque la comunidad Bumanguesa a querido conocer las supuestas irregularidades ocurridas, y más aún cuando estas corresponden a situaciones puestas en conocimiento por la misma comunidad (...), y si se han ofrecido declaraciones, estas han respetado la presunción de inocencia que ampara a la investigada. Mal podríamos pretender prejuzgar una investigación fiscal cuando a través de la misma lo que se busca es precisamente conocer si se puede ser responsable de los hechos que presuntamente constituyen daño fiscal...".

Manifiesta que en ningún momento se está vulnerando el derecho a la propiedad privada de

la tutelante, puesto que la Contraloría Municipal de Bucaramanga se encuentra facultada por la Ley para tomar medidas preventivas en virtud de su carácter de policía judicial (art. 10, Ley 610 de 2000), y tal como lo establece el artículo 75 de la Ley 42 de 1993, derogado por el artículo 68 de la Ley 610 de 2000. Además, la Corte Constitucional en diversa jurisprudencia ha reconocido la facultad que tienen las Contralorías para decretar medidas cautelares en la etapa de investigación de los procesos de responsabilidad fiscal. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-054 de 1997.

Señala que en relación con la totalidad de la solicitud efectuada por la Veeduría Ciudadana de Bucaramanga, solamente se accedió al ejercicio del control fiscal excepcional de la Administración Municipal, y solo por concepto de cuentas, de forma tal que: "...El auto No. 265 de fecha 15 de junio de 2004 emitido por la Contralora Delegada para Investigaciones y Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, no resolvió sobre el envío de los procesos iniciados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, pues, una cosa es que considere dentro de dicho auto enviarlos y suspenderlos y otra muy distinta que resuelva efectivamente enviarlos, prueba de ello se puede verificar de la sola lectura de los considerandos en dicho auto, donde por ninguno de los siete numerales señala que resolvió enviarlos..."

Afirma que dada la falta de claridad en el auto y en la comunicación enviada por la Gerencia Departamental de Santander, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, solicitó aclaración al respecto, así como la solicitud de copia de los actos administrativos que generaron la decisión, recibiendo como contestación un oficio en el que se manifestó lo siguiente: "...De conformidad con lo previsto en el Auto No. 265 del 15 de junio de 2004, el control excepcional, se admitió y autorizó, al sector Central de la Administración Municipal de Bucaramanga, vigencias 2001, 2002 y 2003".

En ese orden de ideas, indica que se comisionó a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que a través de su grupo de vigilancia fiscal, adelante el proceso de auditoría, con sujeción a la guía gubernamental con enfoque integral, fijando el alcance y modalidad de dicha auditoría, de forma posterior y selectiva.

Aduce que: "...con relación a las cuentas sobre las cuales recaerá el Control Excepcional, este Despacho mediante oficio 82113-CEBGA-001 del 16 de junio de 2004, solicitó el suministro de fotocopia de las cuentas presentadas a la Contraloría Municipal de

Bucaramanga, (...) por los años 2001, 2002 y 2003...”, y de acuerdo con lo señalado en dicho oficio no es cierto que se deban enviar los procesos iniciados contra la tutelante, pues es claro que la Gerencia Departamental de Santander, no puede ordenar un resuelve que no está previsto en el Auto No. 265 del 15 de junio de 2004.

Advierte que el debido proceso se encuentra garantizado en los tres procesos que se le han seguido a la señora Vega Cárdenas, especialmente si se considera que un Juez de Tutela ya conoció lo relativo a uno de esos procesos, y en consecuencia se podría predicar que hay cosa juzgada. En esos términos, indica que otra cosa muy diferente es lo que pretende la accionante por vía de tutela, esto es hacer cumplir un auto que supuestamente ordena el traslado de unos procesos que se llevan en su contra, pues se reitera que una cosa es que quien emitió el auto, considere una situación específica y otra muy diferente que resuelva, y por consiguiente si lo pretendido es controvertir dicho acto administrativo, la tutelante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Reitera que: “...el auto No. 265 de fecha 15 de junio de 2004 considera pero no resuelve el envío de los procesos iniciados, eso, sin entrar a fundamentar debidamente que el control excepcional de la CGR deberá ejercerlo a partir de la auditoría por ella aplicada, la solicitud de envío de los procesos de responsabilidad fiscal y sancionatorios que se adelantan no podrán ser enviados hasta tanto el Auto que generó el ejercicio del control excepcional así lo ordene...”.

Concluye entonces que: “la accionante cuenta entonces con otro medio de defensa judicial para lograr el cumplimiento del auto que a su parecer ordena el envío de los procesos iniciados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga...”, además, la accionante no probó violación alguna a sus derechos fundamentales y lo único que pretende es que se cumpla un auto fundamentado en un control excepcional que no se puede controvertir por vía de tutela.

3. Intervención de la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República

Advierte que: “...La Contraloría General de la República, en desarrollo de su función constitucional y legal y en cumplimiento de su Plan General de Auditoría -PGA-, practicó una

auditoría gubernamental con enfoque integral concurrente en la modalidad abreviada a los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación en el Municipio de Bucaramanga, vigencia 2002 y primer semestre del 2003, con el fin de determinar si los recursos asignados por la Nación se administraron con niveles de eficiencia, auditoría que culminó en noviembre de 2003...”.

Aduce que en atención a la solicitud efectuada al Contralor General de la República, mediante oficio del 7 de junio de 2004, por la Veeduría Ciudadana de Bucaramanga de adelantar un control excepcional a la gestión fiscal de la administración del doctor Iván Moreno Rojas, vigencias 2001, 2002 y 2003, mediante auto No. 265 del 15 de junio de 2004, se admitió y autorizó dicho control excepcional, y por tanto se comisionó a la Gerencia Departamental de Santander, para que a través de su grupo de vigilancia fiscal, adelantara el proceso auditor con sujeción a la guía gubernamental con enfoque integral.

Indica que en atención a lo ordenado en el auto No. 265 del 15 de junio de 2004“...mediante oficio 82-113-CEBGA-001 del 16 de junio de 2004, se le comunicó al Contralor Municipal de Bucaramanga, sobre el adelantamiento del control excepcional a la gestión fiscal de la Administración del Doctor Iván Moreno Rojas, vigencias 2001, 2002 y 2003 y a la vez se le solicitó abstenerse de conocer o seguir conociendo los mismos hechos, la suspensión de la aplicación de los sistemas de control tales como la evaluación del sistema de control interno, el levantamiento del fenecimiento de la cuenta, las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad fiscal o el ejercicio de la jurisdicción coactiva, solicitándole remitir lo actuado a ese Despacho...”.

Señala que la auditoría de control excepcional se instaló formalmente el 6 de julio de 2004; sin embargo, a la fecha la Contraloría Municipal de Bucaramanga, se ha negado a enviar la información solicitada al grupo de vigilancia fiscal que adelanta el control excepcional al Municipio de Bucaramanga, así como tampoco ha remitido las indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal y procesos de jurisdicción coactiva, adicionalmente no ha suspendido la aplicación de los sistemas de control, incumpliendo en consecuencia con lo dispuesto en el auto No. 265 del 15 de junio de 2004.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Decisión de Primera Instancia

El Juzgado Sexto Civil Municipal de Bucaramanga, mediante fallo del veintitrés (23) de julio del año dos mil cuatro (2004), decidió declarar improcedente el amparo solicitado.

Advierte el a-quo que lo que pretende la accionante mediante la tutela es la remisión de los expedientes contentivos de los procesos adelantados en su contra por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, pues a su juicio el no envío de los mismos vulnera su derecho al debido proceso.

Señala que no existe vulneración al derecho al buen nombre pues no obra en el expediente prueba alguna que así lo demuestre, pues si bien: "...la accionante hace llegar copias informales del informativo Vanguardia Liberal (...) del texto de las mismas no se concluye que éstas en momento alguno la señalen de entrada como autora responsable de la conductas lesivas del erario por las que se le investiga. Por otro lado, si bien existe la reserva sumarial de la información referida a los proceso de ese raigambre, es necesario señalar que la misma no se transgrede por la simple mención del nombre de la persona investigada...".

En ese entendido, indica que en el caso bajo estudio el Contralor Municipal se limitó a señalar el nombre de la tutelante en su calidad de investigada, sin que hubiera revelado dato alguno sobre el contenido de la pesquisa, ni mucho menos la señaló como autora responsable, dado que los procesos que se le siguen apenas se encuentran en curso.

Considera que no se vulneró el derecho a la propiedad privada por el hecho de que se hubieran decretado por parte del ente de control accionado medidas cautelares dentro de los procesos que cursan en contra de la actora, toda vez que la normatividad vigente prevé los mecanismos judiciales pertinentes para lograr el levantamiento de dichas medidas.

El juez de primera instancia aduce que: "...la supuesta orden de suspensión de los procesos contenida en el auto No. 265 no está acompañada de la claridad mínima exigible a una decisión de semejante talante. Cuando menos, si una orden directa, como la que pretende extractarse del texto de esa providencia busca suspender la competencia de su funcionario, debe por lo menos señalar en su parte resolutive el mandato expreso que busca hacer cumplir. Si bien las motivaciones de un acto constituyen su ratio decidendum, ello es diferente de predicar que las mismas son parte de la resolución; en otras palabras, si bien en las motivaciones puede y debe hacerse alusión a las consecuencias jurídicas que una posible

orden podría entrañar, ello no excusa al emisor del acto de señalar con suficiente precisión la orden a impartir...”.

En ese orden de ideas, señala que el auto No. 265 no estableció expresamente la suspensión de la competencia del Contralor Municipal de Bucaramanga para seguir adelantando los procesos que viene adelantado, y el correspondiente envío de los mismos a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, y aún confiriéndole la posibilidad de la discusión al argumento según el cual el control excepcional conllevó tal consecuencia, de todas formas a lo largo del acto no se da la claridad suficiente para llegar a esa conclusión, especialmente si se considera que el mismo auto habla de la imposibilidad de vaciar la competencia del Contralor Municipal de Bucaramanga.

Advierte que si bien al tenor de lo dispuesto en el artículo 9º de la Resolución Orgánica No. 5588 de 2004 expedida por la Contraloría General de la República: “...se puede entender que la sola ordenación del control excepcional implica el desplazamiento de la competencia del Contralor Municipal, también debe anotarse que la norma en cita ordena así mismo al requirente del control que disponga el envío de los procesos, lo que de contera significa que no basta con la disposición simple y llana de que se iniciara el control excepcional, sino que le impone a quien así procede la carga de decretar expresamente el envío de los procesos. No puede ser otro el sentido de la norma aludida, cuando de su propio texto no se puede inferir cosa distinta. Una cosa es que se diga que determinado funcionario ve desplazada su competencia por el solo decreto del control excepcional, y otra muy diferente que el mismo lleve aparejada la decisión de dar lugar al envío, cuando la misma Resolución Orgánica (...) ordena que el envío debe ser dispuesto, esto es, ordenado con precisión...”.

Precisa que de conformidad con el acervo probatorio que obra en el expediente es claro que junto con el auto No. 265 de 2004, se libró un memorando fechado el 15 de junio de 2004, en el que la Contralora Delegada para Investigaciones y Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, se dirige al Gerente Departamental de la Contraloría General de la República en Santander, y ordena comunicar al Contralor Municipal de Bucaramanga sobre la comisión de control excepcional y a su vez le solicita abstenerse de conocer o seguir conociendo las actuaciones relacionadas con el sector central de la Administración Municipal de Bucaramanga, vigencias 2001, 2002 y 2003, así como suspender los actos o procesos de carácter fiscal en curso y remitir lo actuado en el estado en que se encuentre a la Gerencia Departamental de

Santander.

Indica que así como le fue ordenado procedió el Gerente Departamental, sin embargo aclara que considerando que una providencia solo puede ser aclarada mediante otra: "...el conferir a un memorando o a un oficio la facultad de explicar el sentido de una decisión no es dable dentro del marco de la sana lógica. Si la orden no está clara, no puede guiarse quien la recibe por un simple memorando sino actuar de acuerdo a lo ordenado por el auto, y como el mismo no estaba claro, no se puede escudar el sujeto pasivo de tal decreto en el hecho de que tal o cual actuación le fue requerida por medio de un oficio, cuando el mismo no es más que una consecuencia de la providencia principal...".

En ese orden de ideas, considera que la Contraloría Delegada no podía emitir la orden de envío de los procesos por intermedio de un simple memorando, pues el auto que le dio origen a dicho documento no estaba lo suficientemente claro, de forma tal que proceder así equivaldría a que un Juez de la República hiciera aclaraciones del sentido de sus decisiones por medio de oficios, cuando lo mandado por la ley es hacerlo por la misma vía, esto es mediante otra providencia.

Concluye entonces que no es procedente la concesión del amparo deprecado, en la medida en que la actora: "...solicita el envío de los procesos que viene adelantado la Contraloría Municipal, cuando el acto en el que dice apoyarse no cuenta con la claridad suficiente como de orden directa en tal sentido, pues de su texto resolutivo no se deriva la obligación de enviar tales expedientes. Así mismo, por hallarse fenecida la petición primera, habrá de sucumbir igualmente la segunda, pues no tiene sentido alguno dar lugar a su reconocimiento, si su resultado dependía necesariamente de la prosperidad del primer pedimento...".

4.2. Impugnación

4.2.1. Martha Lucía Vega Cárdenas

La accionante, impugnó el fallo de primera instancia con base en las consideraciones que a continuación se resumen.

Advierte que: "...La Constitución Nacional en el Título X, artículos 267 y ss, señala las

funciones y tareas que cumple la Contraloría General de la República, como supremo ente de control fiscal. La Ley 42 de 1993 y la 610 de 2000 (ley de responsabilidad fiscal) desarrollan aquella, en variados aspectos; vale la pena resaltar aquí, que a pesar de que las contralorías territoriales (las municipales, las distritales y las departamentales) tiene el encargo de auditar los dineros públicos de su órbita (municipal, distrital o departamental), hay ocasiones en las cuales la CGR puede desplazar dicha competencia ejerciendo un control excepcional prevalente, siempre y cuando se cumpla con unos requisitos previstos allí. En igual forma, la CGR puede ejercer un control concurrente con otra contraloría territorial, cuando de por medio se auditan dineros o bienes públicos que competen a ambas (por ejemplo, cuando en realización de una obra hay dineros nacionales, departamentales o municipales)...”.

Recuerda que la Contraloría General de la República, estableció mediante la Resolución Orgánica No. 5588 de 2004 (art. 9º), la competencia y el trámite a seguir cuando se cumple el control fiscal posterior excepcional, y asignó dicha competencia a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

Reitera que la Contraloría General de la República, mediante auto No. 265 del 15 de junio de 2004, ordenó un control posterior excepcional a la gestión fiscal de la Administración Municipal de Bucaramanga, en el sector central y descentralizado durante la vigencias de los años 2001 a 2003, y en el mismo auto se ordenó hacer lo que la Resolución Orgánica citada prevé para esos casos, es decir requerir al órgano territorial de control y ordenarle que se abstenga de seguir conociendo lo que cobijará dicho control excepcional.

En esos términos, afirma que en acatamiento del auto referido la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva notificó a la Contraloría Municipal de Bucaramanga y comisionó a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que recibiera la documentación pertinente y adelantara la gestión del control posterior excepcional, dependencia que acatando lo ordenado por sus superiores ofició para lo pertinente al ente de control accionado, funcionario que hasta la fecha se ha negado a cumplir la orden de la citada Gerencia Departamental.

Finalmente, para la tutelante, el Juez de Primera Instancia no consideró los hechos expuestos en la demanda de tutela, y por esa razón: “...sin fundamento lógico ni jurídico alguno, se atreve a rechazar no solo el auto que ordena el control posterior excepcional sino la misma

Resolución Orgánica de la CGR que regula este procedimiento; hasta pretende sostener que no hay claridad en la orden de entrega de la documentación e información dada a la Contraloría Municipal de nuestra ciudad, o en la competencia para adelantar lo que se está tramitando...”.

4.2.2. Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República de Santander

La Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República de Santander, actuando a través de apoderado, impugnó la providencia de primera instancia, con fundamento en las consideraciones que a continuación se resumen.

La parte recurrente, advierte que de conformidad con lo previsto en el artículo 267 constitucional, el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, y además el control excepcional es una facultad otorgada a la Contraloría General de la República para ejercer control fiscal en cualquiera de sus modalidades y acciones sobre los recursos o fondos públicos de cualquier entidad territorial, cuyo control de manera ordinaria es competencia del ente de control fiscal territorial.

En esos términos, señala que: “...El control fiscal excepcional que ejerce la Contraloría General de la República implica el desplazamiento de la competencia del ente de control fiscal territorial sobre los asuntos materia del mismo (...). El único requisito previsto por la Constitución y la ley, para que se autorice y ejerza el control excepcional por parte de la Contraloría General de la República, es que el control sea requerido por las autoridades o personas legalmente autorizadas (art. 26, Ley 42 de 1993), precisando el asunto o materia sobre el cual debe recaer el control...”.

Precisa que el control excepcional, debe requerirse mediante solicitud escrita por las autoridades o personas autorizadas por la ley, y además de ser amplio, general, posterior y selectivo, comprende dos etapas: i) un proceso auditor, reglado por la Guía Gubernamental con enfoque integral vigente que fija el alcance y la modalidad de la auditoría, y ii) un proceso de responsabilidad fiscal, que se tramita de acuerdo con lo previsto en la Ley 610 de 2000.

En ese entendido, aduce que dicho control excepcional posterior: “...implica que la Contraloría Territorial pierde automáticamente la competencia para continuar o iniciar las

diligencias fiscales referentes al control pedido de acuerdo a la ley, por lo tanto, el Contralor Territorial, deberá abstenerse -de conformidad con la Resolución Orgánica 5500 de 2003-, de conocer o seguir conociendo los mismos hechos y suspender la aplicación de los sistemas de control tales como la evaluación del control interno, el levantamiento del fenecimiento de la cuenta, las indagaciones preliminares, y los procesos de responsabilidad fiscal o el ejercicio de la jurisdicción coactiva y remitir lo actuado a ese despacho...”.

Así mismo, manifiesta que con base en el ejercicio del control posterior en forma excepcional de la Contraloría General sobre las cuentas de las entidades territoriales, se incluye la posibilidad de adelantar los correspondientes procesos de responsabilidad fiscal en forma preferente, de conformidad con lo previsto en el artículo 63 de la Ley 610 de 2000, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-364 de 2001, y por su parte el Consejo de Estado en sentencia del 6 de junio de 2000, se pronunció en relación con la facultad excepcional de la Contraloría General de la República para ejercer el control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales.

En ese entendido, considera que el artículo 267 y la Ley 42 de 1993: “...al establecer el control fiscal excepcional alteran las competencias atribuidas a los diferentes organismos de control fiscal territorial, por cuanto se defiere en forma temporal a la Contraloría General de la República, atribución que es ejercida solamente en los eventos indicados en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993...”.

Finalmente, cita el concepto OJ 0977A, del 25 de abril de 2000, emitido por la oficina jurídica de la Contraloría General de la República, en donde dicho ente se refirió al control excepcional que ejerce, así como sobre la competencia constitucional y legal con que cuenta para esos efectos en materia de cuentas de las entidades territoriales.

4.3. Escrito adicional allegado durante el trámite de segunda instancia por la Contraloría Municipal de Bucaramanga

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, actuando mediante apoderado judicial, durante el trámite de la segunda instancia allegó al juzgado de conocimiento un escrito, a través del que aclara algunos puntos en relación con la acción de tutela interpuesta por la señora Martha Lucía Vega, y solicita nuevamente que se declare la improcedencia del amparo deprecado.

Reitera que no es procedente el amparo solicitado por la tutelante, toda vez que es claro que el auto No. 265 del 15 de junio de 2004 solamente: "...resolvió admitir y autorizar la realización del control excepcional comisionando a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República para que adelante el proceso auditor del sector central de la administración municipal vigencias 2001, 2002 y 2003, sin ordenar el envío de los procesos de responsabilidad fiscal, prueba de ello lo es el auto mencionado en donde claramente en la parte resolutive, señala en materia de control excepcional cuáles son las acciones que debe realizar la Contraloría Municipal de Bucaramanga, y no aparece allí el envío de los procesos ni la suspensión de los mismos...".

Afirma que el ente de control fiscal accionado, ya dio cumplimiento a lo solicitado en el auto referido y prueba de ello es la comunicación de fecha 27 de julio de 2004, enviada al Contralor General de la República y recibida en la Gerencia Departamental del Santander, mediante la que se envía copia de todos los informes que fueron presentados a la Contraloría Municipal de Bucaramanga para el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, además hasta el 23 de junio de 2004 fueron realizadas auditorías a la Administración Central en cumplimiento del auto No. 265, de forma tal que no existe fundamento alguno para considerar que se haya vulnerado el debido proceso a la tutelante.

Así mismo, advierte que: "...El auto No. 265 de fecha 15 de junio de 2004 en la parte de los considerandos numeral 11, señaló lo siguiente: 'Que se debe comunicar al señor Contralor Municipal de Bucaramanga, la realización del control excepcional solicitado, requiriéndole impartir las instrucciones pertinentes, con el fin de que el organismo de control a su cargo, se abstenga de manera inmediata de conocer y seguir conociendo de los mismos hechos materia de control y suspenda los actos o procesos de carácter fiscal en curso y remita lo actuado en el estado en que se encuentra, a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que se continúe con las diligencias fiscales pertinentes', pero en su parte resolutive no lo ordenó, razón por la cual el Contralor Municipal de Bucaramanga solicitó la aclaración al mismo, sin tener una respuesta de acuerdo al debido proceso, ya que lo único que ha recibido, son escritos supuestamente aclaratorios, pero sin auto que corrija o aclare lo ordenado...".

En esos términos, considera que la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, pretende corregir un auto

con oficios, hecho que no es procedente por cuanto que lo ordenado por un auto debe ser aclarado, corregido o ampliado por otro auto, pues es una dependencia como su nombre lo indica de Juicios, y por tanto mal podría corregirse un auto por medio de un oficio.

Señala que: "...el numeral quinto del auto No. 265 de fecha 15 de junio de 2004 está ordenando 'comunicar al señor Contralor Municipal de Bucaramanga, la realización del control excepcional requerido, solicitándole impartir las instrucciones pertinentes, tal como quedó determinado en la parte considerativa del presente auto'. Es claro que la parte resolutive de una sentencia, auto o resolución jamás debe quedar al arbitrio de una interpretación, debe ser tan clara la parte resolutive, que realmente preste mérito para cualquier tipo de acción. El hecho de que el numeral 5 de la parte resolutive haya dicho que la Gerencia Departamental de Santander impartirá las instrucciones que sean necesarias, no quiere ello decir que le delegue la capacidad de ordenar y/o resolver, pues, ésta solo se encuentra en cabeza de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, y el envío del proceso de responsabilidad fiscal así como de las indagaciones adelantadas debió ser expreso y no interpretativo, para poder ser cumplido por la Contraloría Municipal de Bucaramanga..."

Advierte también, que en relación con los procesos que solicita la tutelante que sean enviados a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, la ley no hace mención a los procesos sancionatorios, que se generan en virtud de la obligación de la Administración Central al entregar los informes que realiza el respectivo control posterior y selectivo.

4.4. Decisión de Segunda Instancia

El Juzgado Décimo Civil del Circuito, mediante fallo del primero (1º) de septiembre del año dos mil cuatro (2004), decidió confirmar la decisión de primera instancia, con fundamento en las consideraciones que enseguida se resumen.

El ad-quem, recuerda que en la controversia sujeta a examen: "...desde comienzos del 2004, el apoderado judicial de la investigada y ahora accionante, (...) ha insistido, en la declaratoria de nulidad del proceso de responsabilidad fiscal, que adelanta la Contraloría Municipal de Bucaramanga, y dentro del cual se encuentra vinculada la señora Martha Lucía Vega Cárdenas ... (...) insistencia que ha llegado al punto de presentar una 2ª acción de tutela,

solicitando la investigada (...) la garantía al debido proceso, en un tema relacionado con la misma investigación fiscal que adelanta la Contraloría Municipal de Bucaramanga...”.

Considera que la decisión adoptada mediante el auto No. 265 del 15 de junio de 2004 expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, “ha solventado los deseos de la tutelante y de su apoderado, por cuanto otra entidad de control, de mayor categoría, asumió el control excepcional sobre las investigaciones de responsabilidad fiscal”.

Advierte que luego de examinar los documentos que obran como material probatorio en el proceso sometido a estudio, es claro que la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, aceptó y autorizó una solicitud de control excepcional a la Administración Municipal de Bucaramanga, que fue presentada por la Veeduría Ciudadana de Bucaramanga, y relacionada con la gestión fiscal de la Alcaldía Municipal en las vigencias 2001, 2002 y 2003.

En ese sentido, afirma que: “...La admisión y autorización del control excepcional implicó la comisión a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que se adelantara un proceso auditor con sujeción a la Guía Gubernamental con enfoque integral vigente, fijando el alcance y modalidad de dicha auditoría de manera posterior y selectiva, sobre el sector central de la Administración Municipal, vigencias 2001, 2002 y 2003...”.

Aduce el juez de instancia, que dentro de la parte resolutive del auto No. 265 del 15 de junio de 2004, no se ordenó en forma clara y precisa como quedó consignado en la parte motiva de dicho documento, esto es el ordinal once (11), abstenerse de conocer o seguir conociendo los mismos hechos y menos se solicitó remitir lo actuado a la Gerencia Departamental.

Al respecto señala que: “...El ordinal 5º de la parte resolutive del auto No. 265 de junio 15 de 2004, podría interpretarse, como la orden que guarda alguna coherencia con las motivaciones del ordinal 11º, (...) pero lo cierto es que, no se emite orden para que el Contralor Municipal de Bucaramanga se abstenga de conocer o seguir conociendo de los procesos relacionados con tema del control excepcional o alguna orden explícita al Contralor Municipal de Bucaramanga, para la remisión de expediente o documentos relacionados con el tema de control excepcional...”, de forma tal que dicho ordinal 5º tan solo dispuso una

comunicación al Contralor Municipal de Bucaramanga, y por consiguiente no es posible por vía de tutela aclarar, complementar e interpretar el querer de una autoridad pública, cuando es ésta la única competente para aclarar y complementar sus decisiones.

Señala que: "...El memorando 82113 del 15 de junio de 2004 enviado por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, al Gerente Departamental de Santander, si bien le está informando a este último funcionario el objeto de su comisión, no guarda congruencia con lo realmente ordenado en auto No. 265 de junio 15 de 2004...".

En ese entendido, manifiesta que: "...La Gerencia Departamental de Santander pretendió que la Contraloría Municipal cumpliera conforme al contenido del memorando 82113 del 15 de junio de 2004 enviado por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, al Gerente Departamental de Santander, y a su turno envía una solicitud, en oficio No. 82113-CEBGA-001, de junio 16 de 2004, encontrándose con la respuesta del Contralor Municipal de Bucaramanga, que hace ver la incongruencia entre la providencia que dispone la admisión y el tramite del control excepcional y el memorando, mediante el cual se informa el objeto de la comisión y por último entre el auto y la solicitud del Gerente Departamental de Santander, con los argumentos de que este funcionario comisionado, en atención al contenido del auto 265 de junio 15 de 2004, no tenía tales facultades. Ya que no basta con la simple comisión, se necesita que de la orden expresa para abstenerse de seguir conociendo de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados sobre la gestión del anterior Alcalde Municipal por las vigencias 2001, 2002 y 2003...".

Precisa que la Resolución Orgánica No. 5500 de julio 4 de 2003, en su título II, capítulo III, artículos 13 y s.s., regula lo pertinente al control fiscal excepcional, normas vigentes hasta el 26 de junio de 2004, fecha en la que se realizó la publicación a través del Diario Oficial No. 45.599 de la Resolución Orgánica No. 5588 de junio 8 de 2004, pues esta última entró en vigencia el 27 de junio de 2004.

Con fundamento, en esas consideraciones señala que: "...los argumentos expuestos por la accionante, como fundamento de su impugnación, y mediante los cuales pretende hacer ver que el Contralor Municipal de Bucaramanga, debió abstenerse (inmediatamente y una vez se le comunicó la autorización de control fiscal excepcional) de conocer y seguir conociendo de

los procesos de responsabilidad fiscal, relacionados con el control fiscal excepcional solicitado, y suspender las actuaciones de carácter fiscal y remitir lo actuado, en el estado en que se encuentren en la Contraloría General de la República, no tienen peso normativo, por no estar vigente para el 15 de junio de 2004, la Resolución Orgánica No. 5588 de junio 8 de 2004...”.

En ese entendido, estima que al encontrarse vigente la Resolución Orgánica No. 5500 de julio 4 de 2003, par la fecha en que se emitió el auto No. 265 la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, debió explicitarse con claridad suficiente y en consecuencia ordenar al ente de control territorial, lo que debía hacer a partir de la notificación del auto, debiendo emitir las correspondientes providencias por ser la dependencia que asumió el conocimiento del control excepcional requerido y no por quien fuera comisionado para adelantar el proceso auditor, especialmente si se considera que la citada resolución, diferencia una etapa previa a la admisión de la solicitud de control excepcional, y por tanto diferencia lo que es una auditoría o la aplicación de cualquier control fiscal sobre los hechos objetos de control excepcional, y finalmente la etapa de conocimiento y trámite de la indagación preliminar, del proceso de responsabilidad fiscal y del proceso de jurisdicción coactiva posterior excepcional.

Considera entonces que el problema interpretativo no existiría a la fecha de la interposición de la tutela, si hubiera estado en vigencia la Resolución Orgánica No. 5588, pues ésta regula ampliamente el procedimiento del control excepcional, y es por esa razón que no podría aceptarse la inserción implícita de enunciados tácitos, dentro de la parte resolutive de una providencia, so pretexto de haberse incluido en forma explícita en la parte motiva, como lo afirmó el juez de primera instancia.

Así mismo, indica que en relación con la comisión que se hizo a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que a través de su grupo de vigencia fiscal, adelantara el proceso auditor, es claro que aún no se había asignado competencia a dicho ente de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Resolución No. 5500, para asumir el conocimiento de los hechos y control fiscal excepcional, pues solo se le comisionó para efectuar una auditoría, procedimiento que arrojaría un resultado, que sería valorado para la continuidad de las investigaciones fiscales y los juicios de jurisdicción coactiva.

En esos términos, aduce que: "...De haberse atacado 'la supuesta orden' de remisión de procesos, documentos, hallazgos, etc, en los términos de un oficio petitorio, proveniente de la Gerencia Departamental de la CGR, no aguantaría el más simple de los exámenes de constitucionalidad, el nuevo proceso y las cosas tendrían que volver a su estado de origen.

Con mayores perjuicios, tanto para los funcionarios implicados en la investigación fiscal, como para el resto de personas atentas a los resultados efectivos de la investigación...".

Así pues, estima que la Contraloría Municipal de Bucaramanga, no ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de la tutelante, puesto que la conducta prudente de los funcionarios de dicha entidad, permitirá enderezar el trámite, dado que será la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, quien imparta claras, precisas y completas órdenes al ente de control fiscal accionado, con el propósito de hacer efectivo el control excepcional que fue ordenado mediante el auto No. 265 del 15 de junio de 2004.

En ese sentido, afirma que: "...el señor Contralor Municipal de Bucaramanga , no ha negado su obligación de enviar los documentos, procesos, etc, relacionados con el objeto de control excepcional, siempre y cuando se le ordene, en debida forma...".

Finalmente, advierte que el juez de tutela no es la autoridad competente para resolver el aparente conflicto de competencias, entre los funcionarios de la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Bucaramanga, y por consiguiente la actora: "...tendrá que acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para que a través de la acción de definición de competencia administrativa se resuelva este conflicto entre los dos entes públicos...", ya que por vía de tutela es improcedente emitir concepto alguno en relación con la competencia de dichas entidades públicas, como lo pretende la tutelante.

5. Actividad Probatoria

5.1 Documentos aportados por la demandante:

a. Copia del Acta de Posesión No. 0011 del 1 de enero de 2001 en el cargo de Secretaria de Educación Municipal. (Folios 100 del Expediente).

b. Copia de los escritos de defensa y resultados del proceso de responsabilidad fiscal

radicado bajo el No. 2968 de 2004. (Folios 66 a 99 del Expediente).

c. Copia de los escritos de defensa y resultados del proceso sancionatorio radicado bajo el No. 0129 de 2004. (Folios 31 a 65 del Expediente).

d. Copia de los escritos de defensa y resultados del proceso sancionatorio radicado bajo el No. 0133 de 2004. (Folios 1 a 30 del Expediente).

e. Copia del comunicado a la opinión pública en el que se resalta la rueda de prensa en donde se informó sobre los procesos contra la tutelante. (Folio 101 del Expediente).

f. Copia del Auto No. 265 del 15 de junio de 2004, mediante el que la Contraloría General de la República ordena el control excepcional y la remisión de expedientes a la Gerencia Departamental. (Folios 102 a 106 del Expediente).

g. Copia del oficio de la Contraloría General de la República -Gerencia de Santander- del 16 de junio de 2004 dirigido al Contralor Municipal solicitando la documentación pertinente para adelantar el control excepcional. (Folios 107 y 108 del Expediente).

5.2 Pruebas aportadas por la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República:

a. Copia del informe de la auditoría concurrente a los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación del Municipio de Bucaramanga, vigencia 2002 y primer semestre del 2003. (Folios 146 a 176 del Expediente).

b. Copia del Auto No. 265 del 15 de junio de 2004. (Folios 177 a 181 del Expediente).

c. Copia del memorando del 15 de junio de 2004. (Folios 182 y 183 del Expediente).

d. Copia del oficio No. 82-113 CEBGA-001 del 16 de junio de 2004. (Folios 184 y 185 del Expediente).

e. Copia de la Ayuda de memoria mesa de trabajo No.2 del 9 de julio de 2004. (Folios 186 a 190 del Expediente).

5.3. Documentos aportados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga

a. Copia de la sentencia proferida por el Juez Tercero Civil Municipal de fecha 9 de junio de 2004, en ejercicio de una acción de tutela en relación con el proceso de responsabilidad fiscal No. 2968. (Folios 121 y 122 del Expediente).

b. Copia de la comunicación enviada por el Contralor Municipal de Bucaramanga, al Contralor General de la República de fecha 18 de junio de 2004, mediante la que se solicita aclarar la comunicación enviada y los alcances de la misma. (Folios 124 y 125 del Expediente).

c. Copia del oficio No. 80681-00766 de fecha junio 28 de 2004 que resuelve sobre la aclaración solicitada del auto No. 265 del 15 de junio de 2004. (Folio 123 del Expediente).

5.4 Pruebas aportadas en sede de tutela

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Esta Sala es competente para revisar las providencias de tutela antes reseñadas, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36), así como en el auto de fecha diecinueve (19) de noviembre de 2004 proferido por la Sala de Selección Número Once de esta Corporación.

2. Materia sometida a revisión

La demandante afirma que se le vulnera el derecho al debido proceso por cuanto la contraloría Municipal de Bucaramanga se niega a dar cumplimiento al Auto No. 265 “por medio del cual se comisiona la realización de un control excepcional a la administración municipal de Bucaramanga”, expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República el 15 de junio de 2004 así mismo que se le vulnera el derecho a la dignidad humana y al buen nombre

Los jueces de instancia negaron por improcedentes los amparos solicitados.

En cuanto a la vulneración del debido proceso afirman que el Auto No. 265 “por medio del cual se comisiona la realización de un control excepcional a la administración municipal de Bucaramanga, expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y

Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República el 15 de junio de 2004 no es claro y que no se incluyó en la parte resolutive del mismo la orden anunciada en la parte motiva del mismo en cuanto al envío del expediente a la Dirección Departamental de Santander de la Contraloría General de la República. Así mismo afirman que existe otra vía judicial, a saber la acción de definición de competencias administrativas por lo que la solicitud de amparo es improcedente.

En cuanto a los derechos a la dignidad y al buen nombre señalan que éstos no se vulneraron en el presente caso.

Corresponde en consecuencia a la sala establecer si asistió o no razón a los jueces de instancia en cuanto a la improcedencia de la acción de tutela instaurada y la negativa a conceder el amparo solicitado.

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Sala considera necesario efectuar las siguientes precisiones en torno a i) El alcance de la competencia excepcional de la Contraloría General de la República en relación con el control de los recursos de las entidades territoriales a que aluden el artículo 267 de la Constitución y el artículo 63 de la Ley 610 de 2000; y ii) el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.).

3.1 El alcance de la competencia excepcional de la Contraloría General de la República en relación con el control de los recursos de las entidades territoriales a que aluden el artículo 267 de la Constitución y el artículo 63 de la Ley 610 de 2000.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 267 de la Constitución Política, la función pública de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República se realiza sobre la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, como control posterior y selectivo de acuerdo con los procedimientos, principios y sistemas que establezca el legislador, salvo que éste autorice para casos especiales que la vigilancia mencionada, previo concepto del Consejo de Estado se realice por entidades privadas colombianas cuya escogencia se realice por concurso de méritos.

El artículo 267 de la Constitución, autoriza además en su inciso tercero que en “casos

excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”.

Al respecto el artículo 63 de la Ley 610 de 2000 señala que “La Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para adelantar hasta su culminación los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecido en el artículo 267 de la Constitución Política.”

En relación con dicha disposición la Corte se pronunció en la Sentencia C-364 de 2011 donde precisó que i) la intervención excepcional de la Contraloría persigue finalidades legítimas, no sólo porque desarrolla una posibilidad explícitamente autorizada por la Carta (CP art. 267), sino además porque pretende evitar que se dilapiden los recursos estatales, en aquellos eventos en que pueda dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o injerencias locales que puedan afectar su idoneidad; ii) la ley señala hipótesis verdaderamente excepcionales en las cuales podrá ejercer sus competencias la Contraloría General de la República sobre los recursos propios de las entidades territoriales: (a) cuando así lo solicite el gobierno de la respectiva entidad, una comisión permanente del Congreso, o la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales; y (b) cuando así lo solicite la ciudadanía, por medio de los mecanismos legales de participación; iii) si el esquema constitucional y legal colombiano permite que, en hipótesis excepcionales, se ejerza tal facultad de control fiscal por parte de la Contraloría General, habrá forzosamente de entenderse que, dentro de dicha atribución, se encuentra incluida la de promover los procesos de responsabilidad fiscal que puedan surgir de las investigaciones realizadas; iv) esta última circunstancia es un desarrollo proporcionado del principio de subsidiariedad (CP art. 288), que en esos casos excepcionales de intervención de la Contraloría General, corresponda a ese órgano también la imposición de las responsabilidades fiscales de rigor; v) el art. 63 de la Ley 610 de 2000 regula una competencia fiscalizadora que no vulnera el núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales y vi) que el poder prevalente consagrado en dicho artículo debe ser ejercido por la Contraloría General de la República en los precisos términos del mencionado precepto constitucional, esto es, sin perder de vista que es una función potestativa y teniendo en cuenta que constituye una expresión de la facultad de control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales.

Expresó la Corte lo siguiente:

8- Observa la Corte, en este caso, que el desarrollo legislativo del canon 267 Superior respeta lo dispuesto en la Constitución, por las siguientes razones: En primer lugar, esa intervención persigue finalidades legítimas, no sólo porque desarrolla una posibilidad explícitamente autorizada por la Carta (CP art. 267), sino además porque pretende evitar que se dilapiden los recursos estatales, en aquellos eventos en que pueda dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o injerencias locales que puedan afectar su idoneidad. En segundo lugar, la ley señala hipótesis verdaderamente excepcionales en las cuales podrá ejercer sus competencias la Contraloría General de la República sobre los recursos propios de las entidades territoriales: (i) cuando así lo solicite el gobierno de la respectiva entidad, una comisión permanente del Congreso, o la mitad mas uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales; y (ii) cuando así lo solicite la ciudadanía, por medio de los mecanismos legales de participación. Finalmente, se trata de hipótesis que reflejan directamente el principio constitucional de participación (CP arts 1º y 3º), ya que buscan consultar la voluntad de la ciudadanía para justificar la actuación de una entidad nacional, bien sea a través de las corporaciones y funcionarios de elección popular, o directamente, por medio de los mecanismos de participación que otorga la ley. Por ello, la intervención de la Contraloría General en estos casos no desconoce la autonomía territorial, ya que es proporcionada al fin perseguido por la ley y por la propia Constitución, como es proteger la idoneidad de la función de control fiscal, para salvaguardar de esa manera los recursos públicos.

La constitucionalidad de la norma acusada

9- Sobre la base de los anteriores lineamientos, procede ahora la Corte a efectuar el análisis de constitucionalidad la norma demandada. En ella se establece que corresponde a la Contraloría General de la República adelantar y llevar hasta su culminación los procesos de responsabilidad fiscal a los que pueda dar lugar el ejercicio de su facultad de control excepcional sobre los recursos de las entidades territoriales. Pues bien, si el esquema constitucional y legal colombiano permite que, en hipótesis excepcionales, se ejerza tal facultad de control fiscal por parte de la Contraloría General, habrá forzosamente de

entenderse que, dentro de dicha atribución, se encuentra incluida la de promover los procesos de responsabilidad fiscal que puedan surgir de las investigaciones realizadas.

(...)

10. Conforme a lo anterior, debe entenderse que, si los procesos de responsabilidad fiscal son la forma por excelencia a través de la cual las Contralorías cumplen con su función fiscalizadora de la gestión de los dineros públicos, en nada se opone a la Constitución que la ley permita a la Contraloría General de la República, en los casos en que ejerza su función de control excepcional, adelantar dichos procesos y llevarlos a su culminación; mucho menos cuando se tiene en cuenta que la posibilidad de declarar la existencia de responsabilidad fiscal, con sus consecuencias, forma parte de la naturaleza de los juicios fiscales; en ese sentido, cualquier tipo de actuación debe respetar los primados del debido proceso (C.P., art. 29), lo cual sólo es posible si se permite la existencia de un procedimiento determinado, que garantice el derecho de defensa y las demás garantías procesales que consagra la Constitución. Finalmente, el carácter prevalente de la competencia de la Contraloría General en el desarrollo de estos juicios fiscales encuentra su razón de ser en la naturaleza misma de la intervención excepcional de la Contraloría General en el control de los recursos endógenos. En efecto, ese control excepcional se justifica por cuanto, como ya se señaló (Cf supra fundamento 8), se trata de eventos en que puede dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o injerencias locales que puedan afectar su idoneidad.

(...)

(...)

14- En conclusión: el art. 63 de la ley 610 de 2000, que se acusa, se ajusta a los dictados de la Carta Política, no sólo por ser una reproducción del mandato consagrado en el art. 267 Superior, en virtud del cual “En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial,” sino también porque regula una competencia fiscalizadora que no vulnera el núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales.

Sin embargo, debe precisarse que el poder prevalente consagrado en la norma bajo revisión,

debe ser ejercido por la Contraloría General de la República en los precisos términos del mencionado precepto constitucional, esto es, sin perder de vista que es una función potestativa y teniendo en cuenta que constituye una expresión de la facultad de control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales.

En otras palabras, la facultad de la Contraloría General de la República sobre las cuentas de las entidades territoriales no es una competencia común u ordinaria del ente fiscalizador. Y tampoco es una atribución que pueda ejercerse independientemente de su carácter posterior y selectivo, con todas las implicaciones que le asigna el canon 267 fundamental, de ser un control financiero, de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, aspectos que son de la esencia de la función de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”4.

3.2 El principio constitucional de primacía del derecho sustancial (art. 228 C.P.)

Al respecto la Sala recuerda que si bien Legislador, por mandato constitucional, tiene una amplia potestad de configuración legislativa para evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento⁵, éste no puede desconocer las garantías fundamentales consagradas en la Constitución, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad con el fin de asegurar precisamente la primacía del derecho sustancial (art. 228 C.P.)⁶.

Así ha señalado la Corporación que:

“(E)l legislador, autorizado por el artículo 150, numerales 1o. y 2o., de la Constitución Política, cuenta con una amplia facultad discrecional para instituir las formas, con base en las cuales se ventilarán las diferentes controversias jurídicas que surjan entre las personas⁷.

Sin embargo, esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las

formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial⁸ en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria.

De ahí que la Corte haya señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en la medida de su proporcionalidad y razonabilidad “pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto⁹”¹⁰

En ese orden de ideas ha explicado la Corte que cuando el artículo 228 de la Constitución Política establece la prevalencia del derecho sustancial, está reconociendo que el fin de la actividad estatal en general, y de los procedimientos judiciales en particular, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo. En esa medida, dicha prevalencia del derecho sustancial significa que el proceso es un medio y que, por lo mismo, las normas procesales deben aplicarse con un fin, consistente en la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial.¹¹

Así la Corte ha destacado que “El principio de prevalencia del derecho sustancial debe entenderse en su verdadero sentido, esto es, las formas y el contenido deben ser inseparables para la efectividad del derecho material. Por lo tanto, la interpretación adecuada de los procedimientos legales, adquiere su sentido pleno en la prevalencia de los derechos de las personas¹².

4. El análisis del caso concreto

La Sala constata que en el presente caso el problema jurídico planteado consiste en i) establecer si el alcance que la Contraloría Municipal de Bucaramanga y los jueces de instancia han dado al Auto No. 265 “por medio del cual se comisiona la realización de un control excepcional a la administración municipal de Bucaramanga, expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República el 15 de junio de 2004¹³ y en particular a los numerales 11 de la parte considerativa y 5 de la parte resolutive se ajustan a una interpretación acorde con el respeto del principio de la primacía del derecho sustancial o si por el contrario lo desconoce y como consecuencia se vulnera el derecho al debido proceso de la demandante en tanto no se ha dado cumplimiento a lo ordenado en dichos numerales referentes a que la

Contraloría Municipal de Bucaramanga, en función de la realización del control excepcional aludido “se abstenga de manera inmediata de conocer o seguir conociendo los mismos hechos materia del control y suspenda los actos o procesos de carácter fiscal en curso y remita lo actuado en el estado en que se encuentra, a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que se continúe con las diligencias fiscales pertinentes, ii) si la referencia pública hecha por el Contralor municipal de Bucaramanga sobre las investigaciones en curso en contra de la peticionaria vulnera sus derechos a la dignidad y al buen nombre.

4.1 La procedibilidad de la acción

Esta Corporación ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, la Corte ha hecho énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección que no debe superponerse ni suplantar los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico. Así ha dicho esta Corporación en relación con el contenido del inciso 3° del artículo 86 de la Constitución que:

“El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico”¹⁴.

En el presente caso los jueces de instancia consideraron improcedente la acción de tutela instaurada pues estimaron -respecto de la vulneración del debido proceso- que existía otra vía judicial, a saber, la acción de definición de competencias administrativas para dilucidar el problema de la interpretación dada por la contraloría Municipal de Bucaramanga al Auto No. 265 del 15 de junio de 2004 expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva. En cuanto a la vulneración de los derechos a la dignidad y al buen nombre simplemente se afirma por el ad quo que éstos no se encuentran probados en el expediente.

El ad quem ninguna referencia específica hace al respecto.

Al respecto la Sala señala que contrariamente a lo señalado por los jueces de instancia es claro que la acción de definición de competencias administrativas establecida en el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo¹⁵ -hoy derogado por el artículo 4° de la Ley 954 de 2005- no constituía una vía judicial idónea para la demandante, que le impidiera acudir a la acción de tutela en procura de la protección de su derecho fundamental al debido proceso.

Lo que se alega por la demandante que interpone la acción tutela es la violación del derecho al debido proceso como consecuencia del desconocimiento de lo ordenado en el referido auto proferido por la Contraloría Delegada para Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva en ejercicio de claras competencias constitucionales y legales (artículos 267-3 de la Constitución y 63 de la Ley 610 de 2000). Es decir que de lo que se trata en este caso es más bien del alcance que se quiso dar a la parte resolutive de un auto proferido por quien debía según la Constitución y la ley expedirlo, que de un problema de competencia.

No podía entonces descartarse la procedencia de la tutela por la existencia de otra vía judicial pues el ejercicio de la acción de definición de competencias administrativas no era el instrumento idóneo para el efecto.

En cuanto a la procedibilidad de la tutela en relación con la supuesta vulneración de los derechos a la dignidad y al buen nombre es claro que los jueces de instancia confundieron la improcedencia de la tutela con el hecho de que la misma no pudiera concederse por no encontrarse demostrada, -como se explicará mas adelante-, la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Dado pues que lo que procedía era el examen de las pretensiones formuladas en la demanda de tutela por la actora, la Sala efectúa a continuación dicho análisis dejado de lado por los jueces de instancia.

4.2 El análisis de la vulneración del debido proceso

Para la actora en el presente caso se ha vulnerado su derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) por cuanto no se ha querido dar cumplimiento al Auto No. 265 del 15 de junio de 2004 expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, “por medio del cual se comisiona la realización de un control excepcional a la administración municipal de Bucaramanga” en cuanto a que la Contraloría Municipal de Bucaramanga “se abstenga de manera inmediata de conocer o seguir conociendo los mismos hechos materia del control y suspenda los actos o procesos de carácter fiscal en curso y remita lo actuado en el estado en que se encuentra, a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que se continúe con las diligencias fiscales pertinentes”, y en consecuencia se le ha privado del derecho a que su expediente se examine y por quien tiene en virtud de dicha decisión la competencia para hacerlo y de acuerdo con el procedimiento que en ese caso establece la Ley.

De manera reiterada la Corte ha explicado que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas, al tiempo que sus reglas fundamentales constituyen una de las garantías esenciales en el Estado social de Derecho¹⁸.

Ha explicado igualmente la Corte a partir del examen de la Constitución y la ley¹⁹ que la responsabilidad que pueda establecerse en los procesos de responsabilidad fiscal a) Necesariamente se deriva del ejercicio de una gestión fiscal; b) Es de carácter subjetivo. c) Es patrimonial y no sancionatoria; d) Es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad; e) Dicha responsabilidad se declara en un proceso de naturaleza administrativa²⁰; f) En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se debe respetar el debido proceso. En efecto, en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso (artículo 29 C.P.) en armonía con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas (artículo 209 C.P.).

Al respecto, en la Sentencia SU 620/96 la Corporación señaló concretamente lo siguiente:

“En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las actuaciones con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”²¹ (subrayas fuera de texto)

Ahora bien, para la Sala, de la simple lectura del referido Auto y en particular de los numerales 11 de la parte motiva²² y 5 de la parte resolutive²³ debe concluirse que la Contraloría Municipal de Bucaramanga, y por ende los jueces de instancia que avalaron su posición, incurren en un evidente desconocimiento del principio de primacía del derecho sustancial (art. 228 C.P.) que comporta un desconocimiento del debido proceso en los juicios de responsabilidad fiscal adelantados a la demandante.

En efecto la Contraloría Municipal se escuda en la no inclusión expresa en la parte resolutive de las ordenes que se señalan en el numeral 11 de la parte motiva, para concluir que del Auto referido no se desprende la obligación de

abstenerse “de manera inmediata de conocer o seguir conociendo los mismos hechos materia del control y suspenda los actos o procesos de carácter fiscal en curso y remita lo

actuado en el estado en que se encuentra, a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que se continúe con las diligencias fiscales pertinentes”.

Dicha posición contradice abiertamente no solo la racionalidad propia del ordenamiento jurídico²⁴, sino el principio reiteradamente señalado por esta corporación en el sentido que las ritualidades de orden procesal “no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”.

Específicamente en relación con la relación entre la parte resolutive y la parte motiva de una decisión y la necesaria lectura sistemática que debe hacerse de las mismas en aplicación de dicho principio ha señalado la Corte lo siguiente:

“Que tales órdenes se hayan consignado en la parte motiva de la sentencia y no en la resolutive, no es un argumento de suficiencia para suponer que aquellas son inexistentes, inválidas o ineficaces y, en ese contexto, que la decisión de traslado adoptada en segunda instancia carece de todo sustento jurídico. La sentencia, entendida como el juicio argumentativo dirigido a fundamentar una decisión judicial definitiva, comporta un sólo acto procesal que, como tal, permite fijar su verdadero sentido a partir de una interpretación sistemática y armónica de todas sus partes cuando ello sea necesario. A este respecto, es de observar que, por expresa disposición legal, el dictamen emitido por el juez en la parte resolutive del fallo debe encontrar sustento en el discurso argumentativo de la parte motiva, lo que lleva a suponer que existe entre una y otra una relación directa de conexidad material que confirma su carácter unívoco.

(...)

En virtud del principio de instrumentalidad de las formas, según el cual las ritualidades de orden procesal “no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”, ha de precisarse que, si como resultado de la fundamentación jurídica y probatoria, en la parte motiva de la providencia el juez de la causa ordenó la revocatoria de la medida de aseguramiento de detención preventiva y el traslado del actor a la Penitenciaría Nacional Modelo, su alcance y eficacia jurídica debe considerarse en sentido amplio para entender que la orden sí estaba dada, privilegiándose con ello el valor material de la justicia sobre la mera omisión de un trámite de naturaleza adjetiva, que en nada afecta

el derecho a la defensa”²⁵.

En el mismo orden de ideas ha señalado la Corporación que:

“En aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, una simple omisión de alcance formal, como es la no transcripción de una advertencia en la parte resolutive de un fallo, cuando previamente ha sido reconocida en su parte motiva, no implica per se el surgimiento de una irregularidad y, menos aún, de un cambio de jurisprudencia, toda vez que dichas omisiones carecen de la significación y trascendencia suficiente: (i) para alterar el contenido de la decisión, y/o (ii) para desconocer el sentido motivado del fallo”²⁶.

Dichas consideraciones efectuadas por la Corte en relación con fallos judiciales son totalmente predicables en el análisis de una decisión como la contenida en el Auto No. 265 del 15 de junio de 2004 expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, “por medio del cual se comisiona la realización de un control excepcional a la administración municipal de Bucaramanga” y en particular de los numerales 11 de la parte motiva y 5 de la parte resolutive, que guardan a no dudarlo una clara relación lógica que impide examinarlos separadamente, a menos que se acuda a un indefendible culto a la forma por la forma sin fundamento en el Estado Social de Derecho.

En ese sentido cabe reproche a los jueces de instancia quienes olvidan que una de las funciones del juez en el Estado de Social de Derecho, consiste precisamente en interpretar, dentro del marco de los principios que rigen éste, los actos y conductas de los individuos a efectos de cumplir en forma cabal su función y dar prevalencia al principio de justicia, que no puede quedar desplazado por el culto a las formas, desconociendo los derechos y garantías reconocidas a las personas²⁷.

Al respecto ha expresado la Corte lo siguiente:

“Una de las funciones del juez dentro del Estado de Social de Derecho, consiste en interpretar, dentro del marco de los principios que rigen éste, los actos y conductas de los individuos a efectos de cumplir en forma cabal su función y dar prevalencia al principio de justicia, que no puede quedar desplazado por el culto a las formas, desconociendo los derechos y garantías reconocidas a las personas. El deber del juez, no puede ser entonces de simple confrontación. Su función ha de ser entendida hoy de forma diferente a como lo fue

en vigencia del Estado clásico de derecho, pues es un juez que está obligado a interpretar, a deducir, con el objetivo de cumplir en forma adecuada y cabal su tarea, que no es otra que la realización de los derechos de los individuos.

En tratándose del juez constitucional, éste no puede dejar de lado su función de guardar la integridad del texto constitucional, so pretexto de la inobservancia de requisitos que si bien son esenciales para el ejercicio de un derecho determinado, están implícitos en la actuación que ante él se adelanta²⁸.

Para la Sala es, en consecuencia, claro que con la actuación de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, al negarse a dar cumplimiento al Auto No. 265 “por medio del cual se comisiona la realización de un control excepcional a la administración municipal de Bucaramanga”, expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República el 15 de junio de 2004 y en particular a los numerales 11 de la parte considerativa y 5 de la parte resolutive a partir de una interpretación puramente formalista del mismo se vulneraron los derechos de la accionante al no darse a la actuación en su contra el trámite que corresponde (art. 29 C.P.).

En consecuencia para hacer cesar la vulneración que se ha puesto en evidencia del derecho al debido proceso de la demandante se ordenará a la Contraloría Municipal de Bucaramanga retrotraer la actuación surtida contra ésta, a partir de la fecha en que le fue notificado, mediante comunicación del 16 de junio de 2004, el Auto No. 265 “Por medio del cual se comisiona la realización de un control excepcional a la administración Municipal de Bucaramanga”, expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, por cuanto desde esa fecha ha debido darse cumplimiento al auto referido. Así mismo, se ordenará remitir en el término de 48 horas, el expediente respectivo a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que se continúe con las diligencias fiscales pertinentes de acuerdo con el Auto a que se ha hecho referencia.

4.3 la ausencia de vulneración de los demás derechos constitucionales invocados

En relación con la supuesta vulneración invocada por la demandante de los derechos a la dignidad humana y al buen nombre, por el hecho de que el contralor Municipal haya hecho pública la existencia de procesos fiscales en curso en contra de la peticionaria así como de

otros funcionarios de la administración municipal de Bucaramanga la Sala recuerda que la Corporación en la Sentencia C-477 de 2001 al analizar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 610 de 200029 señaló claramente que en función del principio de participación ciudadana en el control fiscal, y del derecho del ciudadano al acceso a los documentos públicos (Art. 74 C.P) la reserva del proceso de responsabilidad fiscal 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 el presente caso la Sala constata que no solamente la mención hecha de manera pública por el Contralor a la existencia de investigaciones fiscales en curso en contra de la accionante -así como en relación de otros funcionarios de la administración municipal- se limitó a eso simplemente sin hacer señalamientos específicos sobre la conducta de la misma, sino que ello fue hecho en relación con procesos que ya habían superado la fase de práctica de pruebas a que se aludió en la sentencia C-477 de 2001. Sin que por esa razón pueda derivarse la vulneración de los derechos invocados por la demandante, a saber la dignidad humana y el buen nombre (arts. 1 y 15 C.P.).

Así las cosas en relación con este aspecto la Sala denegará el amparo solicitado.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Levantar los términos suspendidos mediante auto del 17 de marzo de 2005.

Segundo.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Bucaramanga, mediante fallo del veintitrés (23) de julio del año dos mil cuatro (2004), que decidió declarar improcedentes las peticiones de amparo solicitadas y por el Juzgado Décimo Civil del Circuito, mediante fallo del primero (1) de septiembre del año dos mil cuatro (2004), que decidió confirmar la decisión de primera instancia y en su lugar CONCEDER el amparo solicitado en cuanto a la vulneración del derecho al debido proceso. Así mismo DENEGAR, por las razones señaladas en esta providencia, el amparo solicitado en cuanto a la presunta

vulneración de los derechos a la dignidad humana y al buen nombre.

Tercero.- ORDENAR a la Contraloría Municipal de Bucaramanga que retrotraiga la actuación surtida contra la demandante, a partir de la fecha en que le fue notificado, mediante comunicación del 16 de junio de 2004, el Auto No. 265 “Por medio del cual se comisiona la realización de un control excepcional a la administración Municipal de Bucaramanga”, expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, por cuanto desde esa fecha ha debido darse cumplimiento al auto referido. Así mismo, se ordena remitir en el término de 48 horas, el expediente respectivo a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que se continúe con las diligencias fiscales pertinentes de acuerdo con el Auto a que se ha hecho referencia.

Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia T-936/05 del Magistrado Jaime Araujo Rentería

Referencia: expediente T-991390

Acción de tutela instaurada por Martha Lucía Vega Cárdenas contra la Contraloría Municipal de Bucaramanga

Magistrado Ponente:

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, me permito aclarar mi voto a la presente sentencia de tutela, en razón a que en su oportunidad salvé mi voto frente a la sentencia C-364 de 2001, que sirve de fundamento a este fallo, como quiera que las razones allí expuestas son también válidas respecto de la decisión que hoy nos ocupa.

Por la razón anterior, aclaro mi voto a la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

2 Ver, entre otras, las sentencias SU-620 de 1996 y C-484 de 2000.

3 Sentencia SU-620 de 1996. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración 6.2.

4 Sentencia C-364 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

5 Ver entre otras las sentencias C-742 de 1999, C-803 de 2000, C-591 de 2000, C-596 de 2000, C-927 de 2000, C-1717 de 2000

6 Ver Sentencia C-646/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

7 Ver la Sentencia C-680 de 1998.

8 Ver la Sentencia T-323/99.

9 Sentencia C-925 de 1999.

10 Sentencia C-1512/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis. Sobre le mismo tema ver igualmente entre otras la Sentencias C-012/02 M.P. Jaime Araujo Rentería.

11 Ver, entre otras, las sentencias C-957/99 y C-646/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido ha dicho la Corte en reiteradas decisiones de tutela que: “El procedimiento no es, en principio, ni debe llegar a ser impedimento para la efectividad del derecho sustancial, sino que debe tender a la realización de los derechos sustanciales al suministrar una vía para la solución de controversias sobre los mismos. Cuando surge un conflicto respecto de un derecho subjetivo, es el derecho procesal el que entra a servir como pauta válida y necesaria de solución de la diferencia entre las partes. Se debe tener siempre presente que la norma procesal se debe a la búsqueda de la garantía del derecho sustancial. Teniendo en claro la prevalencia que en la administración de justicia debía tener el derecho sustancial, el constituyente de 1991 lo estableció como principio de la administración de justicia en el artículo 228 al consagrar que en las actuaciones de la administración de justicia “prevalecerá el derecho sustancial”. La Constitución consagra el respeto de los derechos fundamentales, lo cual implica que esta protección debe prevalecer sobre normas procesales que de ser aplicadas conducirían la negación de los mismos”. Sentencia T-1306/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra ..

12 Sentencia C-644/00 M.P. Fabio Morón Díaz.

13 Dicho texto es el siguiente según el ejemplar certificado remitido a esta corporación a petición del Magistrado Sustanciador:

“CONTRALORIA DELEGADA PARA INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES Y JURISDICCION COACTIVA

AUTO No. 265

POR MEDIO DEL CUAL SE COMISIONA LA REALIZACIÓN DE UN CONTROL EXCEPCIONAL A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

En Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de junio de dos mil cuatro (2004), la suscrita Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, con fundamento en el artículo 267 inciso 3 de la

Constitución Política, desarrollado por los artículos 26 de la ley 42 de 1993, 24 numeral 7 y 81 de la ley 617 de 2000, 16 literal d) de la ley 850 de 2003, 5 numeral 3 y 58 numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000, 63 de la ley 610 de 2000, 13 al 17 de la Resolución Orgánica 05500 de 2003, procede a proferir el presente auto con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Que la Ley 850 del 18 de noviembre de 2003, reglamentó las Veedurías Ciudadanas y en su artículo 16 literal d), determinó, podrán “Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993. En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría Territorial respectiva. ”

2. Que la Veeduría Ciudadana BUCARAMANGA LA NUESTRA, solicitó mediante oficio de 7 de junio de 2004, al Señor Contralor General de la República, un control excepcional a la GESTION FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL DOCTOR NESTOR IVAN MORENO ROJAS, como Alcalde del Municipio de Bucaramanga, Sector Central y Descentralizado, durante las vigencias 2001, 2002 Y 2003, Y que dicho control debe extenderse a la GESTION del CONCEJO MUNICIPAL anterior y actual ya la ACTUAL PERSONERA.

3. Que anexaron el CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL ENTIDAD SIN ANIMO DE LUCRO DE: VEEDURÍA BUCARAMANGA LA NUESTRA No. 3186422, expedido por la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

4. Que la solicitud la motivaron, entre otros aspectos, en la no confiabilidad en los ORGANISMOS DE CONTROL MUNICIPAL, por la presunta ingerencia política que se genera a nivel local y las supuestas irregularidades que se ocasionaron en la nominación de los titulares. de los órganos de control municipal de acuerdo a lo manifestado por la Veeduría Ciudadana BUCARAMANGA LA NUESTRA, por lo cual el control se debe realizar” ...de manera

integral, con apego a los principios de IMPARCIALIDAD, respeto y trato digno a las autoridades y procurando siempre, la prevalencia del .interés genera/”.

5. Que se reunieron los requisitos exigidos por los artículos 26 de la ley 42 de 1993 y 16 literal d) de la ley 850 de 2003.

7. Que la Corte Constitucional. al revisar la figura jurídica del Control Fiscal Posterior Excepcional previsto por la ley, expresó que este se ajusta al marco de competencias señaladas en la Constitución Política de Colombia, al indicar en la sentencia C-364 del 2 de abril de 2001 “la intervención de la Contraloría General de la República en estos casos no desconoce la autonomía territorial, ya que es proporcionada al fin perseguido por la ley y por la propia Constitución, como es proteger la idoneidad de la función de control fiscal, para salvaguardar de esa manera los recursos públicos””En efecto, ese control excepcional se justifica por cuanto, como ya se señaló (Cf supra fundamento 8), se trata de eventos en que puede dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o ingerencias locales que puedan afectar su idoneidad;” ..-“Por ende, si como ya se señaló, la intervención excepcional de la Contraloría General en la vigilancia fiscal de las entidades territoriales se justifica en aquellos eventos en que puede dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o ingerencias locales, entonces no existe razón para suponer que en esos eventos la contraloría departamental o municipal sea la entidad idónea para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal/”...”debe entenderse que, si los procesos de responsabilidad fiscal son la forma por excelencia a través de la cual las Contralorías cumplen su función fiscalizadora de la gestión de los dineros públicos, en nada se opone a la Constitución que la ley permita a la Contraloría General de la República, en los casos en que ejerza su función de control excepcional, adelantar dichos procesos y llevarlos hasta su culminación; mucho menos cuando se tiene en cuenta que la posibilidad de declarar la existencia de responsabilidad fiscal, con sus consecuencias, forma parte de la naturaleza de los juicios fiscales... ”

8. Que teniendo en cuenta lo amplio de la solicitud, se comisiona a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República su ejercicio, únicamente al SECTOR CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, vigencias 2001,2002 Y 2003, debido a que aceptar la totalidad del control excepcional requerido, implicaría una violación, por cuanto conllevaría un vaciamiento de la competencia de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

9. Que teniendo en cuenta las delicadas denuncias efectuadas por la Veeduría Ciudadana BUCARAMANGA LA NUESTRA, a través del oficio de fecha 7 de junio de 2004, por medio del

cual solicitan el control excepcional en relación con la gestión fiscal de la administración del doctor NESTOR IVAN MORENO ROJAS, por la presunta parcialidad de las autoridades del control municipal, se compulsará copia del oficio remitido por la Veeduría y del presente auto a la Procuraduría General de la Nación, para que si así lo considera, ejerza vigilancia especial sobre el ejercicio del control fiscal que practique la Contraloría Municipal de Bucaramanga, en las entidades descentralizadas, Personería y Concejo Municipal de esa ciudad, los cuales no serán incluidos en el presente control.

10. Que la Oficina de Planeación ha incluido el presente control excepcional en el Plan General de Auditoría 2004.

11. Que se debe comunicar al Señor Contralor Municipal de Bucaramanga, la realización del control excepcional solicitado, requiriéndole impartir las instrucciones pertinentes, con el fin de que el organismo de control a su cargo, se abstenga de manera inmediata de conocer o seguir conociendo los mismos hechos materia del control y suspenda los actos o procesos de carácter fiscal en curso y remita lo actuado en el estado en que se encuentra, a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que se continúe con las diligencias fiscales pertinentes.

De conformidad con lo anterior, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva,

RESUEL VE:

PRIMERO: Admitir y autorizar la realización del control excepcional requerido al Señor Contralor General de la República por la Veeduría Ciudadana BUCARAMANGA LA NUESTRA, mediante oficio del 7 de junio de 2004, al sector Central de la Administración Municipal de Bucaramanga, vigencias 2001, 2002 Y 2003, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente auto.

SEGUNDO: Comisionar a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que a través de su Grupo de Vigilancia Fiscal, adelante el proceso auditor con sujeción a la Guía Gubernamental con Enfoque Integral vigente, fijando el alcance y modalidad de dicha auditoría, de manera posterior y selectiva, sobre el Sector Central de la Administración Municipal, vigencias 2001, 2002 Y 2003. .

TERCERO: Ordenar a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, que una vez elaborado, el informe de auditoría resultante del proceso auditor, lo remita a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, para que ésta efectúe los traslados correspondientes al solicitante del control y a la Contraloría Municipal de Bucaramanga, para su conocimiento.

CUARTO: Comisionar al Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para conocer, tramitar y decidir sobre los hallazgos fiscales, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal, relacionados con el objeto del presente control excepcional, con estricto apego al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa.

QUINTO: Comunicar al Señor Contralor Municipal de Bucaramanga, la realización del control excepcional requerido, solicitándole impartir las instrucciones pertinentes, tal como quedó determinado en la parte considerativa del presente auto.

SEXTO: Remitir copia del presente auto y del oficio de fecha 7 de junio de 2004 a la Procuraduría "General de la Nación, para lo de su competencia de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SÉPTIMO: Comunicar y remitir la presente providencia, a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para su cumplimiento.

Comuníquese y Cúmplase,

MARIA CLAUDIA LOMBO LIEVANO

Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva"

Así mismo resulta pertinente transcribir el texto de la comunicación enviada al contralor Municipal requiriendo el cumplimiento del referido auto por parte de la Contraloría Municipal de Bucaramanga

CONTRALORÍA DELEGADA PARA INVESTIGACIONES, JUICUIOS FISCALES y

JURISDICCION COACTIVA

GERENCIA DEPARTAMENTAL SANTANDER

Bucaramanga, junio 16 de 2004

82113- CEBGA-001

-

Doctor

RICARDO ARTURO ARIAS

Contralor .

Contraloría Municipal de Bucaramanga

Ciudad

Asunto: Solicitud de Información

Con un cordial saludo y de conformidad con el Memorando ER38887 del 9 de junio de 2004 y el Auto 00265 del 15 de junio de 2004, mediante el cual se comisiona a la Gerencia Departamental de Santander para realizar CONTROL EXCEPCIONAL A LA GESTIÓN FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL DOCTOR NÉSTOR IVÁN MORENO ROJAS, ex Alcalde del Municipio de Bucaramanga, desarrollada durante los años 2001, 2002 Y 2003, se hace necesario el suministro de la siguiente información:

Doctor Iván Moreno Rojas, por los años 2001, 2002 Y 2003,

2, Informe acerca de las actuaciones realizadas por su despacho durante los años 2001, 2002 Y 2003 Y 2004 Y los resultados relevantes, respecto a la Administración del Doctor Iván Moreno Rojas, por los años 2001, 2002 Y 2003.

Por último Señor Contralor, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 15. de la Resolución Orgánica No. 05500 de julio 4 de 2003, le agradezco abstenerse de conocer o seguir conociendo los mismos hechos (Vigencias 2001, 2002 Y 2003 de la Administración Municipal de Bucaramanga), la suspensión de la aplicación de los sistemas de control tales como la

evaluación del sistema de control interno, el levantamiento del fenecimiento de la cuenta, las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad fiscal o el ejercicio de la jurisdicción coactiva y remitir lo actuado a este despacho.

De igual forma la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental de Santander, le enviara copia de los resultados del control excepcional para su conocimiento.

Atentamente,

ALBERTO RIVERA BALAGUERA

Gerente Departamental de Santander

14 Sentencia T-106 /93 M.P. Antonio Barrera Carbonell

15 ART. 88. Acción de definición de competencias administrativas. Los conflictos de competencias administrativas se promoverán de oficio o a solicitud de parte.

La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si ésta también se declara incompetente, ordenará remitir la actuación al tribunal correspondiente o al Consejo de Estado.

Recibido el expediente y efectuado el reparto, el consejero ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el término de traslado, la sala plena debe resolver dentro de los diez (10) días.

Si ambas entidades se consideran competentes, remitirán la actuación al correspondiente tribunal o al Consejo de Estado y el conflicto será dirimido por el procedimiento prescrito en el inciso anterior”.

16 Artículo 63. Control fiscal excepcional. La Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para adelantar hasta su culminación los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecido en el artículo 267 de la Constitución Política.”

17 Ver Sentencia C-364/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

18 Ver, entre otras las sentencias T-082/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-951/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis

19 Ver al respecto las Sentencias SU- 620/96 M.P. Antonio Barrera Carbonell , C-635/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis y C-840/01 M.P. Jaime Araujo Rentería

20 Ciertamente, la Corte ha entendido que los órganos de control llevan a cabo una administración pasiva que consiste en la verificación de la legalidad, eficacia y eficiencia de la gestión de la administración activa, esto es, aquella que es esencial y propia de la rama ejecutiva, aunque no exclusiva de ella, pues los otros órganos del Estado también deben adelantar actividades de ejecución para que la entidad pueda cumplir sus fines. En este sentido, “la atribución de carácter administrativo a una tarea de control de la Contraloría no convierte a esa entidad en un órgano de administración activa, puesto que tal definición tiene como único efecto permitir la impugnación de esa actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (...) Es pues una labor en donde los servidores públicos deciden y ejecutan, por lo cual la doctrina suele señalar que al lado de esa administración activa existe una administración pasiva o de control, cuya tarea no es ejecutar acciones administrativas sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de gestión de la administración activa.” Sentencia C-189 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ver también Op Cit. SU 620 de 1996, C-540 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara

21 Sentencia SU-620 de 1996; M.P. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo sentido ver las Sentencias C-557/01 M.P. Manuel José Cepeda espinosa, C-619/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C- 840/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

22 11. Que se debe comunicar al Señor Contralor Municipal de Bucaramanga, la realización del control excepcional solicitado, requiriéndole impartir las instrucciones pertinentes, con el fin de que el organismo de control a su cargo, se abstenga de manera inmediata de conocer o seguir conociendo los mismos hechos materia del control y suspenda los actos o procesos de carácter fiscal en curso y remita lo actuado en el estado en que se encuentra, a la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, para que se continúe con las diligencias fiscales pertinentes.

23 QUINTO: Comunicar al Señor Contralor Municipal de Bucaramanga, la realización del control excepcional requerido, solicitándole impartir las instrucciones pertinentes, tal como

quedó determinado en la parte considerativa del presente auto.

24 Al respecto ha dicho la Corte: “Todo ordenamiento jurídico presupone una lógica interna que se soporta en el supuesto de la “racionalidad del legislador”, supuesto que señala que aquel, en cuanto tal no se contradice, lo que implica que el intérprete debe asumir como “pauta o directriz interpretativa”, el carácter sistemático y coherente que se presume del ordenamiento objeto de estudio. Sobre este supuesto, el intérprete, y específicamente el Juez Constitucional, al analizar de manera sistemática un determinado ordenamiento jurídico, valga decir, al pretender desarrollar un ejercicio dirigido a entender correctamente un determinado precepto normativo, debe proceder a relacionarlo con todos los demás del ordenamiento, excluyendo aquella o aquellas interpretaciones de un enunciado normativo que den lugar a una proposición absurda” Sentencia No. C-112/96 M.P. Fabio Morón Díaz .

26 Auto 162/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil .

27 Sentencia C-366/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

28 Sentencia C-366/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

29 Artículo 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.

Los apartes tachados fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-477/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia que decidió además 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.

En dicha Sentencia se concluyo en efecto lo siguiente: “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 control fiscal, 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 610 de 2000, y la executable 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”.