

Boletín Nº 20

del
**Instituto de Estudios
Constitucionales**
Escuela de Derecho

DIRECTOR: LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

GERENTES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE SALUD
José María del Castillo Abella y Camilo Guzmán Gómez

CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS
Luis Javier Moreno Ortiz

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO
*José María del Castillo Abella
y Camilo Guzmán Gómez*

LA INVOLABILIDAD DE LOS CONGRESISTAS
Luis Javier Moreno Ortiz



UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales

GERENTES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE SALUD

© José María del Castillo Abella y Camilo Guzmán Gómez

CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS

© Luis Javier Moreno Ortiz

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

© José María del Castillo Abella y Camilo Guzmán Gómez

LA INVIOLABILIDAD DE LOS CONGRESISTAS

© Luis Javier Moreno Ortiz

Primera edición: septiembre de 2009.

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin
previa autorización escrita del editor.

Edición realizada por el Fondo de Publicaciones

Universidad Sergio Arboleda.

Carrera 15 No. 74-40

Teléfonos: 3 25 75 00 Ext. 2131 - 3 22 05 38 - 3 21 72 40.

www.usa.edu.co

Fax: 3 17 75 29.

Bogotá D.C.

Diseño Carátula y Diagramación: Maruja Esther Flórez Jiménez.

Corrección de Estilo: Rodrigo Naranjo

Bogotá, D.C.

ISSN: 1909-3977

Nada suele ser más difícil que no fingir comprender
Nicolás Gómez Dávila.

CONTENIDO

Gerentes de las empresas públicas de salud

<i>José María del Castillo Abella y Camilo Guzmán Gómez</i>	7
I. Norma demandada y contenido de la demanda de inconstitucionalidad.....	7
II. Análisis de los argumentos de la demanda.....	8
III. Conclusión.....	12

Concurso público de méritos

<i>Luis Javier Moreno Ortiz</i>	13
La demanda y sus razones.....	13
El problema jurídico.....	14
Decisiones relevantes previas.....	14
Análisis constitucional.....	15
Conclusión.....	18

Acciones populares y de grupo

<i>José María del Castillo Abella y Camilo Guzmán Gómez</i>	19
I. Norma demandada y contenido de la demanda de inconstitucionalidad.....	19
II. Naturaleza y principios que fundamentan la acción de grupo.....	21
III. Particularidades procesales de la acción de grupo.....	23
IV. Análisis de los argumentos de la demanda.....	25
V. Conclusión.....	28

La inviolabilidad de los congresistas

<i>Luis Javier Moreno Ortiz</i>	29
1. Introducción.....	29
2. Nociones básicas.....	30
3. Trayectoria en la historia constitucional.....	33
4. Trayectoria jurisprudencial.....	35
5. Precedente constitucional.....	44
6. Alcance de la competencia de la Corte Suprema de Justicia.....	47
7. Anexo: Fichas jurisprudenciales.....	49

GERENTES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE SALUD

José María del Castillo Abella y Camilo Guzmán Gómez

Honorable
Corte Constitucional
Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
E. S. M.

Ref: Expediente No. D-7845 Norma Demandada Ley 1122 de 2007,
Artículo 28 (Parcial)- Actor Torrescarcamo Nixon y Otra.

Se ha solicitado a la Universidad Sergio Arboleda rendir concepto respecto al asunto de la referencia, el cual nos permitimos remitir, en los siguientes términos:

I. NORMA DEMANDADA Y CONTENIDO DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Norma demandada:

LEY 1122 DE 2007

CAPÍTULO V

De la prestación de servicios de salud

(...)

Artículo 28. De los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado. Los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados por períodos institucionales de cuatro (4) años, mediante concurso de méritos que deberá realizarse dentro de los tres meses, contados desde el inicio del período del Presidente de la República o del Jefe de la Entidad Territorial respectiva, según el caso. Para lo anterior, la Junta Directiva conformará una terna, previo proceso de selección

de la cual, el nominador, según estatutos, tendrá que nombrar el respectivo Gerente.

Los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado podrán ser reelegidos por una sola vez, cuando la Junta Directiva así lo proponga al nominador, siempre y cuando cumpla con los indicadores de evaluación conforme lo señale el Reglamento, o previo concurso de méritos.

En caso de vacancia absoluta del gerente deberá adelantarse el mismo proceso de selección y el período del gerente seleccionado culminará al vencimiento del período institucional. Cuando la vacancia se produzca a menos de doce meses de terminar el respectivo período, el Presidente de la República o el jefe de la administración Territorial a la que pertenece la ESE, designará gerente.

2. Consideran los actores de la demanda, que la expresión contenida en el artículo 28 de la Ley 1122 de 2007, “la Junta Directiva conformará una terna, previo proceso de selección de la cual, el nominador, según estatutos, tendrá que nombrar el respectivo Gerente”, es contraria a los artículos 29, 83 y 125 de la Constitución Política de 1991.

Argumentan en un primer tiempo, que la expresión demandada, al permitir a la Junta Directiva conformar una terna posteriormente al concurso de méritos establecido por la ley, viola el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución, al mismo tiempo que viola los postulados de la buena fe previstos en el artículo 83 ya que no se elige directamente a quien obtiene el primer puesto por parte del ente nominador.

En un segundo tiempo, manifiesta que la expresión demandada viola el principio previsto en el artículo 125 de la Carta política, según el cual son nombrados de manera general por concurso público, ya que la Ley crea un proceso de selección para ser nombrado como Gerente de una Empresa Social del Estado, pero sólo para la conformación de la terna por parte de la Junta Directiva, dejando plena libertad al ente nominador, quien no tiene obligación de nombrar a aquel que ocupó el primer puesto.

II. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

1. En cuanto al primero y segundo cargos, sobre la inconstitucionalidad de la expresión estudiada con respecto a los artículos 29 y 83 de la Constitución

Política, es necesario hacer mención del auto inadmisorio del 6 de agosto de 2009, según el cual rechazada la demanda formulada en relación con los cargos por violación de los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, se concedían tres (3) días después de la notificación a los accionantes para corregir la demanda en cuanto a lo inadmitido, y del auto del 25 de agosto de 2009, que rechaza la demanda en lo que respecta a los mismos cargos, porque esta no fue corregida dentro del plazo señalado.

2. El tercer cargo, según el cual la expresión demandada es contraria al artículo 125 de la Constitución Política, consideramos que no es apropiado y no se encuentra bien fundamentado en la demanda.

La demanda se basa esencialmente en el argumento según el cual todos los servidores públicos deben ser designados por concurso público de méritos y debe ser nombrado obligatoriamente aquel candidato que obtenga el mejor puntaje, sin analizar si el cargo en cuestión se encuentra sometido a régimen especial o si hace parte de las excepciones previstas en la Constitución misma y si el concurso previsto por la Ley 1122 de 2007 estaba sometido a todos los principios del artículo 125 de la Constitución.

En efecto, el artículo 125 de la Constitución Política dispone por un lado que los cargos “de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y demás que determine la ley” no son empleos de carrera y por otro lado, que “los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la Ley, serán nombrados por concurso público”, lo que implica que el principio del concurso público no es un principio absoluto y que el legislador tiene libertad para regular el acceso a ciertos cargos, como los cargos que no están sometidos al principio de la carrera administrativa.

En lo que concierne al caso específico de los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado, la Honorable Corte Constitucional estimó en su Sentencia C-665 de 2000 que:

“(…) las empresas sociales del Estado tienen una naturaleza jurídica diversa de la que corresponde a los establecimientos públicos, y su función primordial, a diferencia de éstos, no consiste en el cumplimiento de tareas administrativas en un sentido general, sino que radica ante todo en la atención de salud. Por ello, las disposiciones que las rigen son también distintas y, en el caso de las empresas sociales, que por su naturaleza de entidades descentralizadas

públicas debían ser creadas por ley, como en efecto lo fueron, el legislador estaba facultado para establecer su estructura orgánica y por ende, lo relativo al período, nombramiento y causales de retiro de sus directores”.

Teniendo en cuenta el grado de libertad otorgado al Legislador para regular lo relativo al estatuto de los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado, es posible que la Ley bajo estudio cree un sistema de concurso público para el acceso a este cargo.

Sin embargo, contrariamente a lo que consideran los accionantes, los principios aplicables al concurso de méritos previsto para los cargos administrativos de carrera no se aplican necesariamente a los concursos de méritos previstos para cargos de otra naturaleza

La H. Corte Constitucional consideró en su Sentencia T-484/04 que los principios aplicables a los cargos públicos de carrera no pueden “*extenderse prima facie a los demás empleos en los órganos y entidades del Estado*” y, por ende, el principio de concurso de méritos sólo es obligatorio en materia de carrera administrativa y no para los otros tipos de cargos.

Continuó diciendo esta sentencia que:

“Con todo, como ha sido afirmado, la *ratio decidendi* de esas sentencias tuvo como supuesto la existencia de un concurso público de méritos en un cargo de carrera, sin que puedan extenderse dichos criterios a todos los casos en los cuales ha sido diseñado un procedimiento de este tipo. Este trato disímil tiene justificación por cuanto es evidente la diferencia existente entre los empleos públicos de carrera y las restantes y diversas formas mediante las cuales las personas prestan sus servicios al Estado, permitidas por el artículo 125 Superior, y la especialidad del mandato constitucional contenido en esa misma disposición...”

(...)

“Lo anterior implica que quienes tienen como función la dirección de las instituciones públicas, son nombrados discrecionalmente por la administración. Si se da el caso de que la administración decide realizar un proceso de selección por méritos para proveer estos cargos, en virtud del derecho al debido proceso administrativo y al principio de buena fe, este concurso vincula a la administración, pero dentro del marco que por ella haya sido establecido. En efecto, aun para aquellos casos en los cuales la administración abre un concurso para proveer un cargo de libre nombramiento y remoción, la Corte ha considerado que debe elegirse a

quien demostró que tenía mayores méritos, pues de lo contrario traicionaría la confianza legítima del concursante mejor opcionado. Sin embargo, la Corte ha precisado que es necesario demostrar que la política de la administración consistía en nombrar a quien obtuviera el mayor puntaje en el concurso¹.”

(...)

Estos criterios deben ser análogamente aplicados a los concursos abiertos para proveer cargos de período fijo. Lo anterior, por cuanto es claro que en estos casos, tal y como sucede con los cargos de libre nombramiento y remoción, el nominador goza de un mayor poder discrecional.

(...)

Pero la Corte ha sido precisa en advertir que esa limitación del poder discrecional del nominador tiene fuerza vinculante únicamente dentro del marco que ha diseñado la misma administración, como ya ha sido señalado. Así, en la Sentencia T – 422 de 1992, la Corte analizó un caso en el cual el Inderena abrió un concurso para proveer un cargo de libre nombramiento y remoción. Surtido el trámite del concurso, la administración no nombró a quien ocupó el primer puesto, y no señaló las razones por las cuales actuó de esta manera. Para resolver este problema, la Corte utilizó dos subreglas que, se repite, tienen análoga aplicación para aquellos casos en los cuales está de por medio el nombramiento de un cargo de período fijo. Señaló que (i) el poder discrecional de la administración se limita al concurso de méritos, por lo cual *prima facie* debe nombrar a quien ocupó el primer lugar en éste, (ii) siempre y cuando sea evidente que la intención de la administración consistía en elegir al primero del concurso”.

Resulta claro entonces, que la H. Corte Constitucional permite que en materia de concursos de méritos organizados para cargos de período fijo el ente nominador no sea obligado a elegir al primero del concurso, por lo tanto los argumentos de los demandantes no son convincentes.

Al respecto, ha dicho la Honorable Corte Constitucional en su Sentencia **T-484/04** que el cargo de Gerente de Empresa Social del Estado, “*dada su naturaleza directiva, no está clasificado dentro de los empleos de carrera de la administración. Su naturaleza corresponde a un cargo de período fijo*”

Parece claro que el marco normativo impuesto por la Ley 1122 de 2007, al crear un concurso de méritos para el cargo de gerente en las Empresas Sociales del Estado, no tuvo la intención de limitar el poder discrecional del nominador e imponer a este la obligación de elegir al candidato con mejor puntaje, sino que creó un concurso público para permitir a la Junta Directiva la composición de una terna, de la cual el ente nominador puede escoger cualquier candidato.

¹ Cf. T – 422 de 1992.

Dicho de otra manera, si bien es cierto que la administración debe respetar ciertos principios constitucionales y debe tener en cuenta al candidato con mejor puntaje para la conformación de la terna, teniendo en cuenta las subreglas establecidas por la Corte, no es clara la intención del legislador de imponer la elección del candidato con mejor puntaje, y por consiguiente, el nominador conserva su poder discrecional en la materia.

Como elemento hermenéutico de interpretación de la Ley podemos traer a colación el Decreto 800 de 2008 por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 28 de la Ley 1122 de 2007.

En su artículo 6°, el Decreto dispone que:

“El proceso público abierto para la conformación de la lista de aspirantes a las ternas no implica el cambio de la naturaleza jurídica del cargo a proveer”.

Por consiguiente, dadas la particularidad del cargo de Gerente de las Empresas sociales del Estado, su regulación normativa y las consideraciones expuestas, estimamos que la expresión bajo estudio, no es contraria al artículo 125 de la Constitución política.

III. CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, concluimos que se denieguen las pretensiones de los accionantes, y como consecuencia, se declare la exequibilidad de la expresión “la Junta Directiva conformará una terna, previo proceso de selección de la cual, el nominador, según estatutos, tendrá que nombrar el respectivo Gerente” contenida en el artículo 28 de la Ley 1122 de 2007.

Respetuosamente,

José María del Castillo Abella

Decano de la Escuela de Derecho

Camilo Guzmán Gómez

Director del Departamento de Derecho Público

Director del grupo de investigación CREAR

CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS

Luis Javier Moreno Ortiz

Honorable
Corte Constitucional
Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
E. S. D.

Ref.: Expediente D-7866. Ley 1122 de 2007, artículo 28 (parcial).

El suscrito, comisionado por el Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, en cumplimiento de lo dispuesto por ese despacho en auto del 3 de septiembre de 2009, se permite emitir opinión en el asunto de la referencia. Para cumplir tal cometido se desarrollará la siguiente agenda: síntesis de la norma demandada y de las razones de la demanda; determinación del problema jurídico a resolver; revisión de decisiones relevantes previas; análisis de las normas constitucionales que se señalan como vulneradas; y conclusión.

LA DEMANDA Y SUS RAZONES

El ciudadano Fabio Cortés Cruz demanda la inconstitucionalidad del artículo 28 de la ley 1122 de 2007, por medio de la cual se modifica el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Esta norma regula el proceso de nombramiento de los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado. El ataque se centra en la expresión: “la Junta Directiva conformará una terna, previo proceso de selección de la cual”, contenida en el inciso primero del citado artículo.

El actor argumenta que el artículo 125 de la Carta establece, como regla general, el concurso público para acceder a los cargos del Estado, salvo excepciones expresas señaladas por la propia Constitución o por la ley. La ley que regula la materia, que es la Ley 909 de 2004, en su artículo

28, numeral 2, precisa que el criterio de mérito es un elemento sustantivo en los procesos de selección de personas para el servicio público. La ley acusada, en principio, cumple con los anteriores presupuestos, al establecer un concurso de méritos. No obstante, y aquí radica la inconformidad del actor, lo desdibuja hasta anularlo, al permitir que la Junta Directiva elabore una terna de la cual el nominador “tendrá” que nombrar al Gerente. El ardid de la terna, a juicio del actor, acaba anulando el concurso de méritos y constituye, en consecuencia, una violación de la Constitución. Para reforzar su discurso, cita algunos apartes de la Sentencia T-329 de 2009, entre los cuales el más importante es el relativo a la decisión de la Corte de inaplicar la expresión demandada, por considerarla contraria al artículo 125 de la Constitución en el caso sometido a su juicio, al “desconocer la interpretación que por vía jurisprudencial le ha dado esta Corte al tema de los concursos de méritos, cuya tesis ha sido que quien obtenga el primer puesto es el llamado a ocupar el cargo”.

EL PROBLEMA JURÍDICO

Si la norma demandada ordena que la elección se haga a partir de una terna, elaborada por la Junta Directiva, ¿qué sentido o propósito tiene el concurso de méritos también ordenado por ella? El problema jurídico a considerar es: ¿Es constitucional que el Gerente de una Empresa Social del Estado no sea elegido a partir de un concurso de méritos, sino de una terna elaborada por la Junta Directiva de dicha Empresa? La hipótesis del actor es que no, porque se estaría violando la regla general establecida en el artículo 125 de la Carta. La excepción de inconstitucionalidad de la que se vale la Sala de Decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia de tutela T-329 de 2009, permite plantear un segundo problema a resolver: ¿La expresión demandada, que se inaplicó por razones de inconstitucionalidad en un caso concreto, es inconstitucional en todos los casos posibles?

DECISIONES RELEVANTES PREVIAS

Es menester advertir que la Corte Constitucional se ha ocupado en varias ocasiones de estudiar la constitucionalidad de la Ley 1122 de 2007, como se da cuenta en las Sentencias C-950, C-953, C-955, C-956, C-957, C-1000, C-1041 y C-1042 de 2007; C-034, C-035, C-037, C-117, C-119, C-260, C-289, C-375, C-463, C-1158, C-1196 y C-1316 de 2008. Sin embargo, en ninguna de ellas se ha pronunciado específicamente sobre la

constitucionalidad del inciso primero del artículo 28 de la citada ley, que es la norma impugnada, por lo cual no se advierte la existencia de cosa juzgada constitucional.

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

En el plano normativo el actor solamente menciona el artículo 125, que establece la regla general de que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. *Prima facie* el empleo de Gerente de una Empresa Social del Estado no cumple los supuestos de hecho de las excepciones que contempla el artículo 125. Por lo tanto, le sería aplicable la regla general. Si se sigue con el análisis, se encuentra que el cargo de Gerente no es de elección popular, ni de libre nombramiento y remoción, pues para su elección se establece un concurso y su permanencia en el cargo está fijada por la ley por un período determinado, ni de los que corresponden a trabajadores oficiales, que son las tres excepciones explícitas que establece la Carta. En cuanto a lo que determine la ley, salvo lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1122 de 2007, no se aprecia disposición alguna que establezca excepciones a la regla general. Esto hace que el análisis se centre exclusivamente en el citado artículo legal.

El texto del inciso primero del artículo 28 de la Ley 1122 es contradictorio y equívoco. En su primera oración, aparece con claridad que los Gerentes serán nombrados mediante concurso de méritos. No obstante, después del punto seguido, se dice que para el nombramiento por concurso de méritos, la Junta Directiva elaborará una terna de la cual el nominador tendrá que nombrar al Gerente. Esta dualidad es confusa, porque al fin y al cabo no se sabe de qué sirve, o qué valor tiene, ganar el concurso. Es confusa, porque no existe obligación expresa de que la Junta conforme la terna con los tres mejores candidatos, según los resultados del concurso. Y lo es, todavía más, porque no se entiende el motivo, la razón o la circunstancia, para que una persona que haya ganado el concurso, pueda perder la elección, ante alguien que ha obtenido una calificación inferior. En rigor, no parece haber posibilidad de armonizar un concurso con el mecanismo de selección de ternas, pues si se hace un concurso debe nombrarse a la persona que lo gane, no a la que lo pierda pero tenga la suerte de ser incluido por la Junta Directiva en una terna. Se podría objetar que el mecanismo de terna permite al nominador elegir a alguien de su confianza, pero si ello es así, no se entiende para qué se hace un concurso.

En la Sentencia T-329 de 2009, la Corte decide acumular los expedientes T-2.104.512 y T-2.122.698, pues se trata de casos semejantes. En el expediente T-2.104.512, el actor es Carlos Arturo Acosta Ortega, ganador del concurso de méritos convocado por la Junta Directiva de la ESE Hospital Manuel Elkin Patarroyo, para proveer el cargo de Gerente. Al elaborar la terna, la Junta incluyó a dos personas con menor calificación. De esa terna, el Gobernador de Guainía nombró a Mireya Esperanza Suárez Amézquita, quien ocupó el segundo lugar en el concurso. La acción se funda en la vulneración de los derechos a la igualdad, al debido proceso y al trabajo. En el expediente T- 2.122.698, el actor es Fernando Cajiao Dussán, ganador del concurso de méritos convocado por la Junta Directiva de la ESE Hospital Federico Arbeláez, para proveer el cargo de Gerente. Al elaborar la terna, la Junta incluyó a dos personas con menor calificación. De esa terna, el Alcalde de Cunday nombró a Johana Ortiz Cárdenas, quien ocupó el cuarto lugar en el concurso. La acción se funda en la vulneración de los derechos a la igualdad y al debido proceso administrativo.

La Corte establece como problema jurídico: ¿existe vulneración a los derechos de igualdad y debido proceso administrativo, cuando se organizan concursos para elegir a los Gerentes, se incluye al ganador en la terna, y se nombra a personas con puntajes inferiores al de la persona que gana el concurso?

Al iniciar su análisis, la Corte encuentra que en este proceso de selección convergen dos métodos diferentes: el concurso de méritos y el sistema de terna. Advierte que este último “implica la posibilidad de que los aspirantes a ocupar el cargo no sean los mejores”, ya que la figura de la terna “desconoce la obligación que surge de nombrar al concursante mejor calificado”.

Dicha convergencia metodológica, calificada por la Corte como fusión, “genera una indeterminación objetiva que desencadena el desconocimiento de los fines del concurso”, pues al fin y al cabo, “el nominador puede nombrar a quien no obtuvo el mejor puntaje en la clasificación”, pues la terna puede formarse con candidatos que hayan obtenido un puntaje mayor de 70, ejerciendo una potestad discrecional. Esta circunstancia atenta contra el principio constitucional de la buena fe de los candidatos.

El discurso de la Corte se centra en recapitular su línea jurisprudencial sobre el derecho de las personas que ganan concursos de méritos, a ser nombradas en el cargo correspondiente. Para ello, trae a cuento las Sentencias C-040 de 1995, SU-136 de 1998, SU-086 de 1999 y SU-1141 de 2000.

En la primera, al ocuparse de la constitucionalidad del Decreto ley 1222 de 1993, sobre carrera administrativa, la Corte hace la pregunta crucial: “¿para qué el concurso de méritos y calidades, si el nominador puede elegir al candidato de sus preferencias?”. La respuesta de la Corte es: siempre debe nombrarse al ganador del concurso, salvo que exista una razón muy poderosa para no hacerlo, como puede ser la existencia de antecedentes penales o disciplinarios. No es posible alegar como razón, aspectos de índole subjetiva, moral, religiosa, racial o política. En todo caso, aun existiendo una razón objetiva y fundada, el nominador deberá hacer la correspondiente argumentación explícita y garantizar el derecho del ganador del concurso a controvertir esta actuación administrativa. Y esto es así, porque el ganador del concurso tiene un derecho, de rango constitucional, a ser nombrado. Actuar en desconocimiento de ese derecho, es actuar en contra de la Constitución, con las consecuencias que de ello se derivan para la validez del acto y para la responsabilidad de su autor.

En las tres restantes, la Corte reconoce la existencia de cosa juzgada constitucional, por lo que la *ratio decidendi* en esos casos es el *stare decisis*. El principio reiterado por estas sentencias aparece muy bien sintetizado en la sentencia SU-086 de 1999, así:

No se requiere un profundo análisis de los términos usados por el Constituyente para concluir, entonces, que, salvo los casos expresamente definidos por el legislador o por la propia Carta, cuando alguien aspire a desempeñar un cargo al servicio del Estado, debe concursar; que los resultados del concurso son determinantes para los fines del nombramiento; que, por supuesto, la calificación obtenida dentro de aquél obliga al nominador, quien no podrá desatenderla para dar un trato inmerecido -a favor o en contra- a quienes han participado en el proceso de selección; y que, correlativamente, esos resultados generan derechos en cabeza de los concursantes que obtienen los más altos puntajes.

Siendo la *ratio decidendi* de la Sentencia T-329 de 2009, el *stare decisis*, por existir jurisprudencia reiterada sobre el caso, la Corte decide inaplicar en este proceso, por ser inconstitucional, el aparte demandado del artículo 28 de la Ley 1122 de 2007 y, en consecuencia, confirmar las dos sentencias de segunda instancia, en las cuales se habían tutelado los derechos de los actores.

Existiendo clara y reiterada jurisprudencia sobre la materia, contenida en varias sentencias de constitucionalidad y de unificación de la Corte Constitucional, y teniendo en cuenta la circunstancia de que en la Sentencia T-329 de 2009, la Corte decidió inaplicar por inconstitucional la norma demandada, no se advierte razón para sostener que dicha norma es constitucional.

CONCLUSIÓN

Con fundamento en las anteriores razones, mi opinión es que la expresión demandada del artículo 28 de la Ley 1122 de 2008 debe ser declarada inexecutable.

En los anteriores términos dejo rendida la opinión solicitada.

Con mis sentimientos de consideración y aprecio,

Luis Javier Moreno Ortiz

Profesor

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

José María del Castillo Abella y Camilo Guzmán Gómez

Honorable

Corte Constitucional

Magistrado Ponente: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Ref: Expediente No. D-7769. Norma Demandada Ley 472 de 1998, Artículo 65, Numeral 6 (Parcial). Actor Trujillo Hurtado Víctor Hugo.

Se ha solicitado a la Universidad Sergio Arboleda rendir concepto respecto del asunto de la referencia, el cual nos permitimos remitir, en los siguientes términos:

I. NORMA DEMANDADA Y CONTENIDO DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Norma demandada:

LEY 472 DE 1998 (agosto 5)

Diario oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998

Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones

Artículo 65°.- *Contenido de la Sentencia.* La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas; dispondrá:

1. El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.

2. El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la presente Ley.

3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:

a) Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso;

b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia.

Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración al grupo de que trata el artículo 61 de la presente Ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los

interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización.

5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

6. La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización que **obtenga cada uno de los miembros del grupo que no haya sido representado judicialmente.**

2. Considera el actor de la demanda, que la expresión “que obtenga cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente” contenida en el numeral 6 de la Ley 472 de 1998, es contraria a los artículos 13 y 29 de la Constitución Política de 1991.

Argumenta, en un primer tiempo, que la expresión demandada establece un trato diferenciador injustificado entre las víctimas que obtienen reparación a través de una acción individual quienes ven la partida vencida condenada a costas, y aquellas que lo hacen a través de la acción de grupo, quienes ven disminuida su indemnización del 10%, porcentaje destinado a la liquidación de los honorarios del abogado coordinador.

En un segundo tiempo, manifiesta que la expresión demandada vulnera el debido proceso al disponer que la remuneración del abogado coordinador proviene de la indemnización de las víctimas y no de la parte vencida como está previsto, según el actor, en el primer inciso que hace referencia a los principios del Código de Procedimiento Civil y por el numeral 5 del artículo 65 de la Ley bajo estudio, que determina que la sentencia que pone fin al proceso deberá contener la liquidación de las costas por la parte vencida.

II. NATURALEZA Y PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN LA ACCIÓN DE GRUPO

La acción de grupo, consagrada en 1991 por la Constitución Política en el artículo 88 y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene sus orígenes en nuestro país, en el Estatuto del consumidor adoptado mediante el Decreto 3466 de 1982. Si bien esta acción no tenía todas las características de la

acción que conocemos hoy, retomó muchas características de las acciones existentes en diferentes sistemas extranjeros, donde se conoce como la *class action*. Sin embargo, la utilización de esta acción fue bastante reducida y no produjo los efectos deseados.

A partir de 1991, esta acción, así como las otras acciones constitucionales adquirieron una gran relevancia, volviéndose parte importante de la garantía de los derechos en nuestro país.

La naturaleza de esta acción y los diferentes principios constitucionales que la fundamentan, han sido reiterados en múltiples ocasiones por la H. Corte Constitucional.

Así, por ejemplo, sobre los elementos esenciales de esta acción, ha expresado esta corporación en su Sentencia C-215 de 1999 lo siguiente:

*“ (...) se consagraron en el ordenamiento superior, las **acciones de grupo o de clase** (art. 88, inciso segundo, C.P.), las cuales se originan en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación y que a pesar de referirse a intereses comunes, se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización se persigue. En este caso, se trata de proteger intereses particulares de sectores específicos de la población (por ejemplo, consumidores), de ahí su denominación original de *class action*.*

(...)

La constitucionalización de estas acciones obedeció entonces, a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos (...).”

Igualmente, sobre el régimen jurídico y la naturaleza de esa acción se pronunció la Corte Constitucional en la misma Sentencia.

Continuó diciendo que:

*“En cuanto se refiere a **las acciones de clase o de grupo**, hay que señalar que éstas no hacen relación exclusivamente a derechos constitucionales fundamentales, ni únicamente a derechos colectivos, toda vez que comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre -a diferencia de las acciones populares- la existencia y demostración de una lesión*

o perjuicio cuya reparación se reclama ante el juez. En este caso, lo que se pretende reivindicar es un interés personal cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida por cada uno de los miembros del grupo que se unen para promover la acción. Sin embargo, también es de la esencia de estos instrumentos judiciales, que el daño a reparar sea de aquellos que afectan a un número plural de personas que por su entidad deben ser atendidas de manera pronta y efectiva.

En concreto, las acciones de grupo tienen las siguientes características: i) No involucran derechos colectivos. El elemento común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación judicial conjunta de los afectados; ii) En principio, por tratarse de intereses individuales privados o particulares, los criterios de regulación deben ser los ordinarios; iii) Los mecanismos de formación del grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de sus miembros sí deben ser regulados de manera especial, con fundamento en la norma constitucional, atendiendo a las razones de economía procesal que inspiran su consagración en ese nivel”.

Justifica esta corporación la existencia de la acción de grupo, en su Sentencia C-569 de 2004, de la siguiente manera:

“Finalmente, la acción de grupo se justifica por razones de economía procesal y coherencia en las decisiones judiciales, pues permite decidir en un solo proceso asuntos que, de no existir dicho mecanismo procesal, llevarían a litigios individuales repetitivos, que no sólo cuestan más al Estado sino que además provocan riesgos de decisiones contradictorias”.

De igual modo, en esta importante sentencia, la Corte Constitucional consideró que esta acción busca principalmente preservar y promover los principios de Solidaridad (art. 1° de la Constitución Política), de efectividad de los derechos (art. 2) y de acceso a la justicia (art. 229).

III. PARTICULARIDADES PROCESALES DE LA ACCIÓN DE GRUPO

La regulación que la Ley 472 de 1998 ha hecho de la acción de grupo, es novedosa por cuanto consagra principios procesales particulares, para dar plena efectividad a los principios constitucionales anteriormente mencionados que fundamentan esta acción.

La innovación que más nos interesa versa sobre los efectos que la Ley ha otorgado a la sentencia. Según el artículo 66 de la Ley bajo estudio, la sentencia tendrá “*efectos de cosas juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso*”.

Como consecuencia de esta disposición, el juez debe determinar en la sentencia el monto correspondiente a la indemnización de las personas del grupo que no intervinieron en el proceso (art. 65 numeral 3) y estas deberán dar 10% de la reparación otorgada al abogado coordinador, disposición actualmente bajo estudio.

Así mismo, la Ley prevé (art. 56) que cualquier miembro del grupo que desee ser excluido de él para no ser vinculado por el acuerdo de conciliación o por la sentencia. Sin embargo, aquella persona que no exprese su deseo de ser excluida del grupo hace parte automáticamente de este y está sujeta a los efectos de la cosa juzgada.

Se puede decir entonces que en la acción de grupo hay un compromiso claro entre la necesidad de proteger principios constitucionales y la necesidad de acceso a la justicia y de eficacia de la justicia.

Por lo tanto, la H. Corte Constitucional ha considerado que el legislador tiene una importante libertad para determinar el contenido de la acción de grupo.

En la Sentencia C-1062 de 2000 consideró la Corte lo siguiente:

*“La competencia del legislador en este caso era amplia y en esa misma magnitud lo era el margen de actuación para la correspondiente configuración normativa de la institución de las acciones de clase o de grupo que se ha examinado. Sin embargo, no por ello dejaba de ser reglada (Ver las Sentencias C-527 de 1994 y C-359 de 1999), según los parámetros constitucionales que le imponían **respetar la efectividad de los derechos de las personas, los principios y los valores constitucionales, así como la naturaleza y finalidad de las acciones de clase y de grupo**”.*

Esta libertad reconocida del legislador ha permitido que el régimen jurídico de esta acción sea novedoso y flexible dando un pleno efecto a los principios constitucionales y permitiendo una reparación pronta y eficaz para las personas parte del grupo.

Bajo esta perspectiva se analizarán los argumentos del actor de la demanda.

IV. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

1. En cuanto al primer cargo, sobre la inconstitucionalidad de la expresión estudiada con respecto al artículo 13 de la Constitución Política, es necesario hacer mención del contenido del principio de igualdad.

Este principio, que es fundamental en toda sociedad y todo Estado de derecho, no es un principio absoluto. Esto significa que la igualdad no es absoluta y debe aplicarse de manera casuística y pragmática. De manera general en todos los sistemas jurídicos, el principio de igualdad impone a las autoridades públicas tratar de igual manera a las personas que se encuentran en situaciones similares desde un punto de vista fáctico o jurídico y da la posibilidad a la autoridad de tratar de manera distinta a las personas que se encuentran en situación diferentes.

La H. Corte constitucional ha reiterado en diferentes ocasiones los criterios y condiciones de este principio.

En su sentencia C-1191/01 la Corte consideró:

59- El control judicial del respeto de la igualdad de trato es una operación compleja, por cuanto el análisis realizado por el juez, cuando ejerce el control, en cierta forma se superpone a unas consideraciones sobre la igualdad realizadas previamente por el Legislador o por la autoridad administrativa cuando expedieron el acto sujeto a control. En efecto, al expedir el acto, la autoridad política juzgó que para obtener un objetivo era válido establecer una determinada diferenciación. Esto significa que para esa autoridad, esa diferenciación no es discriminatoria. Posteriormente, al examinar la constitucionalidad de esa regulación, debe el juez estudiar si esa apreciación de la autoridad respeta o no la igualdad de trato, según la cual debe tratarse de manera igual aquello que es igual, y en forma distinta a las personas y situaciones que son distintas.

(...)

61- El anterior análisis ya permite precisar un poco más el alcance de la igualdad, en los siguientes términos: este principio exige que deben ser tratadas de la misma forma dos situaciones que sean iguales, desde un punto de vista o tertium comparationis, que sea relevante, de acuerdo a la finalidad perseguida por la norma, o por la autoridad política”.

El argumento de la parte actora, según el cual el numeral 6 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 es contrario al principio de igualdad, debe ser analizado

a la luz de estas consideraciones. Según el actor, la ley establece un trato diferenciado injustificado entre las personas del grupo que no participaron en el proceso y que deben pagar 10% de la indemnización al abogado coordinador y aquellas que obtienen reparación por medio de una acción individual.

Esta circunstancia descrita por el actor de la demanda si bien es cierta, no es necesariamente contraria al principio de igualdad. En efecto, puede considerarse que estamos frente a dos categorías diferentes de personas, por consiguiente el trato de la Ley puede ser diferente. En el caso de la acción individual la persona asume todos los costos de la acción mientras que en el caso de la acción de grupo, la persona que no hace parte del proceso no asume ningún riesgo o costo salvo si la sentencia le es favorable.

Es necesario, sin embargo, para el estudio de la constitucionalidad de la expresión estudiada, determinar si el legislador podía establecer esta distinción entre estos dos grupos de personas.

En su Sentencia C-093 de 2001, la H. Corte Constitucional consideró al respecto:

“En aquellos campos en donde la Carta confiere a las mayorías políticas, representadas en el Congreso, una amplia libertad de apreciación y configuración, entonces el escrutinio judicial debe ser más dúctil, a fin de no afectar la discrecionalidad legislativa, que la propia Constitución protege. En estos eventos, y por paradójico que parezca, el estricto respeto de la Carta exige un escrutinio judicial suave, que sea respetuoso de la libertad política del Congreso, a fin de que el juez constitucional no invada las competencias propias del Legislador.

Por el contrario, en aquellos asuntos en que la Carta limita la discrecionalidad del Congreso, la intervención y control del juez constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por la Constitución. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto la Carta así lo exige.

Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte del legislador. Así, si se trata de ámbitos en donde el Congreso goza de una amplia discrecionalidad de regulación, entonces el control judicial debe ser menos intenso, precisamente para que el juez no anule la libertad del Legislador. En cambio, en aquellos campos en donde la Constitución limita la discrecionalidad del Congreso, la injerencia del juez constitucional es mayor y el control constitucional debe ser más estricto”.

Teniendo en cuenta el grado de libertad otorgada al legislador en materia de regulación de las acciones de grupo, aunado a los principios que protege y promueve la Ley 472 de 1998 y a luz de la jurisprudencia citada de la Corte, podemos considerar que el legislador puede establecer, sin infringir el principio de igualdad, un tratamiento diferente entre estas dos categorías de personas. El tratamiento diferenciado parece justificado, más aún si se tiene en cuenta que el legislador estableció un mecanismo que permite a la persona decidir si ejerce una acción individual, si prefiere ejercer una acción de grupo siendo parte del proceso, o si prefiere dejar que otras personas se encarguen de la acción y sólo esperar los beneficios de ésta al no ser parte del proceso.

El artículo 56 de la Ley 472 de 1998 dispone que toda persona miembro del grupo puede pedir ser excluido del grupo con el objetivo de no ser cobijado por los efectos de la sentencia o del acuerdo de conciliación. Para darle efectividad a esta opción, el artículo 53 de la misma Ley establece que se debe informar de forma eficaz a las personas miembros del grupo, por un medio de comunicación masivo o utilizando diversos medios de comunicación inclusive de manera simultánea. Por último, el artículo 55 prevé que toda persona puede hacerse parte dentro del proceso iniciado por otros miembros del grupo.

De modo que si una persona no quiere hacer parte de una de las categorías establecidas por la ley, puede decidir pertenecer a otra categoría. En definitiva, si una persona no quiere verse obligada a pagar el equivalente del 10% de la indemnización al abogado coordinador, puede solicitar la exclusión del grupo o hacerse parte dentro del proceso.

Por consiguiente, se puede considerar que la expresión bajo estudio del numeral 6 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 no es contraria al artículo 13 de la Constitución Política de 1991.

2. El segundo cargo, según el cual la expresión demandada es contraria al debido proceso, consideramos que no es apropiado y no se encuentra bien fundamentado en la demanda.

Por un lado, la demanda no tiene en cuenta las disposiciones del artículo 55 de la Ley 472 de 1998 que dispone de manera clara que quien no concurra al proceso, “*tampoco se beneficiará de la condena en costas*”. Por consiguiente el argumento según el cual la parte vencida debe pagar las costas sin importar si la persona participó o no en el proceso, según el numeral 5 del artículo 65 de la Ley estudiada y el Código de Procedimiento Civil, es infundado.

Además, todos los argumentos sobre la aplicación del Código de Procedimiento Civil son inoperantes ya que a nuestro parecer, si bien la Ley hace referencia al Código, éste sólo se aplica por defecto, es decir, que sólo se aplica cuando la Ley no dispuso nada sobre algún aspecto específico. En este caso, tanto el artículo 55 como el numeral 6 del artículo 65 de la Ley, prevén de manera precisa que las personas que no hacen parte del proceso no podrán beneficiarse de las costas del proceso y deberán pagar el equivalente al 10% de la reparación al abogado coordinador.

Igualmente, consideramos que esta suma que deben pagar las personas que no participaron en el proceso, no corresponde a la noción de agencias en derecho. En efecto, estas personas no son partes en el proceso y no tienen ninguna relación contractual con el abogado coordinador¹.

Justamente, una de las particularidades de esta acción es que permite a la persona beneficiarse de la reparación otorgada por el juez, sin necesidad de tomar el riesgo de iniciar la acción ni de asumir los costos del proceso en caso de que la sentencia sea absolutoria. Es decir, que el legislador, con la libertad que se le ha reconocido en esta materia, consideró que si bien por razones de efectividad de los derechos y de economía procesal, las personas que no participaron en el proceso se benefician de los efectos positivos de esta acción, este beneficio debía tener una contraprestación debido al trabajo de representación del abogado coordinador.

Por consiguiente, dadas las particularidades procesales de la acción de grupo estudiadas anteriormente y las consideraciones expuestas, estimamos que la expresión bajo estudio, no es contraria al artículo 29 de la Constitución política.

V. CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, concluimos que se denieguen las pretensiones del accionante, y como consecuencia, se declare la exequibilidad de la expresión “que obtenga cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente” del numeral 6 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

Respetuosamente,

José María del Castillo Abella
Decano de la Escuela de Derecho

Camilo Guzmán Gómez
Director del Departamento de Derecho Público
Director del grupo de investigación CREAR

¹ Bermúdez Muñoz, Martín. “La acción de grupo: Normativa y aplicación en Colombia”, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2007, p. 382-383.

LA INVIOLABILIDAD DE LOS CONGRESISTAS

Luis Javier Moreno Ortiz.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Nociones básicas. § 1. Colaboración e interferencia. § 2. Controles y contrapesos. § 3. La garantía de la inviolabilidad. § 4. El error y el hombre común. § 5. Autenticidad de las opiniones y de los votos. § 6. El costo de la democracia. 3. Trayectoria en la historia constitucional. § 7. Itinerario en nuestras constituciones. § 8. Itinerario en la Asamblea Constituyente. 4. Trayectoria jurisprudencial. § 9. C-198 de 1994. § 10. C-222 de 1996. § 11. C-245 de 1996. § 12. T-322 de 1996. § 13. C-385 de 1996. § 14. C-386 de 1996. § 15. T-405 de 1996. § 16. C-563 de 1996. § 17. C-148 de 1997. § 18. C-085 de 1998. § 19. SU-047 de 1999. § 20. SU-786 de 1999. § 21. SU-062 de 2001. 5. Precedente constitucional. § 22. Tesis. § 23. Antítesis. § 24. Síntesis. § 25. Corolario. 6. Alcance de la competencia de la Corte Suprema de Justicia. § 26. Línea jurisprudencial. § 27. Sociedad abierta. § 28. Continuidad histórica. § 29. Jurisprudencia unánime. § 30. Garantía absoluta y específica. § 31. La incompetencia de la Corte Suprema de Justicia. 7. Anexo: Fichas jurisprudenciales.

1. INTRODUCCIÓN

El hombre nace libre, responsable y sin excusas.
Jean Paul Sartre.

El presente ensayo pretende dar cuenta de la institución de la inviolabilidad de los congresistas en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho, como es Colombia. Se propone establecer la naturaleza de dicha inviolabilidad, su necesidad y su alcance en el discurso jurídico; señalar su existencia y contenido dentro de nuestra historia constitucional; construir una trayectoria que traiga a cuento la jurisprudencia constitucional sobre la materia; determinar si existe o no un precedente aplicable; y definir si la Corte Suprema de Justicia tiene o no competencia para juzgar a los congresistas por sus votos u opiniones.

2. NOCIONES BÁSICAS

Entre dos explicaciones, elige la más clara; entre dos formas, la más elemental; entre dos expresiones, la más breve.

Eugenio d'Ors

La inviolabilidad de los congresistas, si bien puede apreciarse como un tema coyuntural, no puede ser comprendida sino desde una perspectiva estructural. No se trata de algo que pueda definirse según convenga, al vaivén del interés pasajero, como si se tratara de un alegato de ocasión, sino que debe revisarse a la luz de los principios, con el rigor que demanda la ciencia. En las nociones básicas se pretende examinar la inviolabilidad a la luz de los principios de separación de poder y de controles y contrapesos, y las consecuencias que de ello se siguen.

§ 1.

La relación entre las diferentes autoridades del poder público, que en el papel debe ser de armónica colaboración, algunas veces, y por desventura no pocas, resulta ser en la práctica de mutua interferencia. Basta recordar la más grave de las taras del *Ancien Régime*, defenestrada por la revolución francesa, la *lettre de cachet*, mediante la cual el déspota podía disponer de manera arbitraria de la libertad y del honor de los súbditos, sin tomarse la molestia de juzgarlos. Ante tan descomunal amenaza, la autonomía de los hombres y de las demás autoridades llegaba hasta donde lo permitiera su miedo. Las autoridades suelen controlarse entre sí en el ejercicio del poder, y está bien que así sea, para evitar los desbordamientos en que se pueda incurrir. Sin embargo, ese control no puede llegar al extremo de impedir el ejercicio autónomo de las competencias de otras autoridades, y mucho menos al de supeditarlo al miedo de posibles castigos.

§ 2.

El principio de controles y contrapesos, *Checks and balances*, es fundamental para el ejercicio equilibrado del poder en las democracias occidentales. La Constitución organiza el poder atribuyendo a las autoridades competencias precisas, brindando garantías para poder ejercerlas y estableciendo responsabilidades por ese ejercicio. Las competencias determinan la capacidad de obrar de las autoridades y la validez de sus conductas, sean actos, hechos u operaciones. Las garantías fijan el grado de autonomía de las autoridades y la autenticidad de sus conductas. Las responsabilidades concretan las consecuencias que se siguen del ejercicio inadecuado de las

competencias, al margen de las garantías, por parte de las autoridades. Es menester lograr un equilibrio entre la necesidad de controlar el ejercicio inadecuado de las competencias y la necesidad de preservar la autonomía de las autoridades en el ejercicio de sus funciones. Si los congresistas tienen que habérselas con otras autoridades por el mero hecho de hacer su trabajo, sea emitiendo opiniones, sea participando en debates o sea votando, ni la opinión, ni el debate, ni el voto serán auténticos.

§ 3.

En un Estado de Derecho, en el cual ciudadanos y autoridades viven bajo el imperio de la ley, todos somos responsables de lo que hacemos y de lo que no hacemos, valga decir, estamos llamados a dar cuenta de nuestra conducta y a asumir sus consecuencias. No obstante, hay ciertas circunstancias especiales, en las cuales, para preservar la autonomía del ciudadano o de las autoridades, y no violentarla, condicionarla o torcerla, es necesario dar a uno y a otras la garantía de que esa autonomía y su ejercicio serán respetados. Este es el sentido de la inviolabilidad, que pone a buen cubierto a la persona y a las autoridades de las acciones penales, civiles y disciplinarias, que puede acarrearle a una y a otras actuar de manera autónoma. En el caso de la persona, la inviolabilidad de sus conductas se puede fundar en derechos como la libertad de expresión y el libre desarrollo de la personalidad, así lo que se exprese sea una estupidez y lo que se desarrolle sea un vicio. En el caso de las autoridades, y especialmente del Congreso, ocurre otro tanto, pues los congresistas no pueden estar supeditados a decir genialidades, o a tener opiniones razonables, o a votar en favor de algo en lo que no crean, así su creencia sea fruto de un error palmario o de una torpeza. Si bien las opiniones y las decisiones deben ser razonables entre gente civilizada, también deben ser propias, auténticas, y eso no puede obtenerse si un tercero puede interferirlas con halagos o con amenazas, con premios o con castigos. Las mismas razones que sirven para reprochar la práctica de entregar dinero, puestos, gabelas y canonjías, de la que suele acusarse al Gobierno en sus relaciones con el Congreso, se pueden oponer a la práctica de amenazar con investigaciones, juicios, castigos y expiaciones. En ambos casos la libertad de los congresistas es vulnerada y, por ello, falseada.

§ 4.

El error es un habitual compañero de viaje en la vida del hombre, más aún del hombre común, que es precisamente el que suele conformar los Congresos. En las democracias ese hombre común es el protagonista. Después de haberse masificado el derecho a elegir, al establecerse el sufragio universal,

el voto es un ejercicio de números, en el que se impone la cantidad. Después de haberse simplificado el derecho a ser elegido, al reducir las exigencias al mero paso del tiempo, las calidades humanas, científicas, técnicas y la experiencia pasan a un segundo término, desplazadas por otras habilidades. Las falencias de algunos de los elegidos, por desventura los más, son atenuadas, al menos teóricamente, con el auxilio de los expertos que conforman la unidad de apoyo legislativo, aunque a veces esa unidad, merced a algunas malas costumbres políticas, no es otra cosa que un punto de apoyo electoral.

§ 5.

El principio de acción de los congresistas no puede ser el miedo. Quien es presa de su miedo, no puede obrar con libertad. La inviolabilidad es la garantía que tienen los congresistas de que sus votos y sus opiniones no pueden ser usados en su contra por ninguna autoridad para investigarlos, juzgarlos y condenarlos. El permitir cualquier interferencia externa a los congresistas, que los amedrente, es minar el fundamento mismo de su actividad. El verdadero juez de los votos y de las opiniones es el pueblo que los ha elegido, y la única responsabilidad derivable de ellos es la política, salvo que se trate de conductas descomedidas, descorteses y grotescas, caso en el cual proceden las medidas disciplinarias que sean necesarias para poner coto a los desafueros. El que los congresistas sean en su mayoría personas comunes y ordinarias, no justifica que sus sesiones puedan desarrollarse en medio de la ordinarietà, el vejamen, la injuria o el irrespeto a las personas. Dadas las calidades medias de la mayoría de los congresistas, que suelen ser congruas, es muy posible en la práctica que el error en sus votos y opiniones no sea inusual. Numerosas son las leyes que se declaran inexequibles por haber desconocido las reglas que establecen la Constitución y el reglamento del Congreso para su proceso de formación, o por violentar el mandato de ésta y de otras normas de superior jerarquía a la de las leyes, integradas en el bloque de constitucionalidad. No son pocos los casos en los que las opiniones de los congresistas en los interminables debates son infundadas, e incluso lastimosas por su pecaria condición y su espectacularidad mediática. Si se quiere que un voto sea auténtico, es necesario aceptar los votos que son fruto del error, o de la torpeza. Si se aspira a tener un debate público auténtico, se debe aprender a oír genialidades, lugares comunes y estulticias.

§ 6.

Si los congresistas votan mal, valga decir, de manera incorrecta, las consecuencias de esa acción afectan lo votado, pero no a quien lo vota.

Si una ley es aprobada desconociendo los requisitos que el ordenamiento jurídico establece, la consecuencia sería la que ese mismo ordenamiento señale, pudiendo llegar incluso a afectarse la validez de dicha ley, cuestión que siempre debe ser decidida judicialmente por el tribunal competente, pero, en ningún caso, de ello puede seguirse la condena criminal de quienes la votaron. La ignorancia de las normas que regulan el proceso de formación de las leyes, o su interpretación inadecuada, no puede ser considerada como un crimen, pues de una parte la tarea a cumplir no es la de aplicar la ley, sino la de hacerla, y de otra, muchos congresistas no son abogados, sino personas con otro tipo de formación profesional o técnica, e incluso sin ninguna formación. En cualquiera de las sesiones del Congreso, que ahora se transmiten por televisión, salta a la vista y la agrede, produciendo estupor, lo menesteroso de algunos discursos y el elemental manejo del idioma, por no hablar de sus prosaicas maneras y de su descortesía. Si una opinión raya en el extremo de la estulticia y de la ridiculez, ello no justifica que su autor deba ser sometido a un juicio criminal, pues en una sociedad abierta el disenso, la necedad, la torpeza y aun la estupidez, no son crímenes.

3. TRAYECTORIA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL

*Uno es para siempre responsable de lo que domestica.
Antoine de Saint-Exupery.*

El tema de la inviolabilidad ha sido recurrente en nuestra historia constitucional. De él se ocupan muchas de nuestras constituciones, como se verá brevemente enseguida. En el proceso de formación de nuestra actual Constitución, este tema fue estudiado por la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente. A esta Comisión le correspondió ocuparse de la estructura del Estado, del Congreso, de la Fuerza Pública, del Estado de Sitio y de las Relaciones Internacionales. En las secciones posteriores se procurará dar cuenta de cómo se gestó en la Asamblea el actual artículo 185 de la Constitución, cuyo texto dispone: “Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo”.

§. 7.

La inviolabilidad de los congresistas fue establecida en el año de 1886. Antes, las Constituciones establecían una cláusula de irresponsabilidad de los

congresistas. Con un nombre o con el otro, la institución no es una novedad en nuestra historia constitucional. De ella se ocuparon las Constituciones de 1821 y 1830, en tiempos de la Gran Colombia; las Constituciones de 1832, 1843 y 1853, cuando existía la República de la Nueva Granada; la fugaz Constitución de 1858, bajo la Confederación Granadina; la Constitución de 1863, de los Estados Unidos de Colombia; y la Constitución de 1886, de la República de Colombia. La primera dice en su artículo 66: “Los miembros del Congreso gozan de inmunidad en sus personas y en sus bienes durante las sesiones y mientras van a ellas o vuelvan a sus casas; excepto en los casos de traición o de otro grave delito contra el orden social; y no son responsables por los discursos y opiniones que hayan manifestado en las Cámaras ante ninguna autoridad y en ningún tiempo”. La segunda, más precisa, establece la irresponsabilidad parlamentaria en su artículo 73: “Los Senadores y Representantes no son responsables en ningún tiempo, ni ante ninguna autoridad, de sus discursos y opiniones que hayan manifestado en las Cámaras”. La tercera copia textualmente el artículo anterior en su artículo 70. La cuarta amplía la garantía en su artículo 63: “Los Senadores y Representantes no son responsables, en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna, por las opiniones que manifiesten y votos que den en las Cámaras o en el Congreso”. La quinta convierte la garantía ampliada en absoluta, en su artículo 18: “Los miembros del Congreso son absolutamente irresponsables por las opiniones y votos que emitan en él, y gozan de inmunidad en sus personas, mientras duran las sesiones y mientras van a ellas y vuelven a su domicilio. La ley determinará el modo de proceder contra ellos por causa criminal, durante aquel tiempo”. La sexta mantiene la garantía y la extiende en el tiempo y a las personas que participan en los debates, en su artículo 26: “Los Senadores y Representantes son irresponsables por los votos que den y por las ideas y opiniones que emitan en sus discursos. Ninguna autoridad puede, en ningún tiempo, hacerles cargo alguno por dichos votos y opiniones, con ningún motivo ni pretexto. Esta irresponsabilidad es extensiva, por las ideas y opiniones que emitan en la discusión, a los funcionarios que conforme al Artículo 24 pueden tomar parte en ella”. La séptima repite el artículo anterior, salvo la extensión a otros funcionarios, en su artículo 45. La octava cambia la noción de irresponsabilidad por la de inviolabilidad en su artículo 106: “Los Senadores y Representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra sólo serán responsables ante la Cámara a que pertenezcan; podrán ser llamados al orden por el que presida la sesión, y penados conforme al reglamento por las faltas que cometan”.

§. 8.

El artículo 185 de la actual Constitución tuvo un tránsito apacible en la Asamblea Constituyente. Su presentación inicial se hizo el 3 de abril de

1991, en la sesión de la Comisión Tercera, por Luis Guillermo Nieto Roa, quien propuso mantener la norma existente en la anterior Constitución, al haber consenso sobre este tema. En la sesión plenaria del 28 de mayo de 1991, se presenta el borrador del artículo: “Los Congresistas serán inviolables por las opiniones que expresen en el curso de los debates y por los votos que emitan en el ejercicio de su cargo, pero estarán sometidos a las normas que contemple el reglamento de las Cámaras”. Jesús Reyes propone adicionar a este texto: “salvo los casos de calumnia e injuria”, pues la garantía de la independencia del Congreso debe terminar donde comienza el derecho de los individuos a su integridad, a su honor y a su honra. Angelino Garzón, además de precisar que la inviolabilidad de los congresistas es un derecho universal, propone incluir dentro de él las opiniones vertidas fuera del Congreso o en ejercicio de la militancia política, puesto que se trata de hombres públicos, cuya actividad política se desarrolla en múltiples escenarios. En la sesión plenaria del 6 de junio de 1991, Jaime Castro lee un segundo texto del artículo: “Los Congresistas serán inviolables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas reglamentarias contenidas en el reglamento respectivo”. María Teresa Garcés propone adicionar la norma para hacer dos excepciones: “las ofensas de carácter calumnioso” y “los votos que emiten en el ejercicio de su caso”. La Comisión Codificadora, en sesión del 10 de junio de 1991, aprueba el siguiente texto: “Los Congresistas serán inviolables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo”. Esta norma es leída en la sesión plenaria del 30 de junio de 1991 y aprobada sin modificación alguna.

4. TRAYECTORIA JURISPRUDENCIAL

*Para tener buena salud lo haría todo menos tres cosas: hacer gimnasia,
levantarme temprano y ser persona responsable.
Oscar Wilde.*

La inviolabilidad de los congresistas ha sido la sujeta materia de múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional, en sentencias de constitucionalidad, de unificación y de tutela. En las secciones siguientes se procurará dar cuenta de la evolución de la jurisprudencia constitucional relevante en estas materias, determinando en cada caso el problema jurídico a resolver, la decisión adoptada por la Corte y el discurso que la fundamenta, entre otros aspectos, según un orden cronológico, a fin de establecer luego una línea jurisprudencial dinámica. Se ha optado por omitir hacer citas textuales en cada sección, pues ellas serían demasiado extensas y podrían

provocar el rompimiento del discurso. No obstante, para quienes tengan interés en conocer de primera mano lo dicho por la Corte, en la parte final de este documento aparecen como anexo las fichas jurisprudenciales correspondientes a todas las sentencias analizadas.

§. 9.

El primer pronunciamiento de la Corte Constitucional en estas materias, está contenido en la Sentencia C-198 de 1994. En esta providencia se precisa el alcance de las competencias del Congreso en ejercicio de sus funciones de control político y judicial. Se establece una diferencia entre la competencia para requerir y emplazar a autoridades públicas y para establecer la responsabilidad política de las mismas, y la competencia para conocer de las acusaciones que se hagan contra los servidores de la rama judicial, o contra cualquier servidor público por la comisión de delitos. La Corte decide declarar exequible el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 5 de 1992, por cuanto los instrumentos contemplados son propios de sus funciones. Para llegar a esta conclusión, en primer lugar, la Corte interpreta que dentro de las referidas autoridades públicas se encuentran solamente los Ministros, Viceministros y los demás servidores públicos señalados en los artículos 115 y 208 de la Constitución, por cuanto son ellos y no otros servidores quienes están sujetos al control político. En segundo lugar, al referirse al conocimiento de las acusaciones contra funcionarios de la rama judicial, o cuando se trate de hechos punibles, considera que se trata de una función propiamente judicial, pues lo que se juzga no es el ejercicio de la política.

§. 10.

En un segundo caso, estudiado en la Sentencia C-222 de 1996, la Corte ahonda en el tema de la competencia del Congreso cuando cumple la función judicial, al ocuparse de diferenciar la competencia de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes de la competencia de la Cámara en pleno. La Corte declara exequibles los artículos 330, 331, 338, 341, 342 y 345 de la Ley 5 de 1992; inexequibles dos apartes del artículo 346 *ibidem*; y se inhibe de pronunciarse respecto de los numerales 1 y 2 del artículo 312 y de algunos apartes del artículo 343 *ibid*. Al examinar las tareas de la Comisión de Acusaciones y las de la Plenaria de la Cámara, considera que en ambos casos se trata del ejercicio de una función judicial. Reafirma este aserto poniendo de presente que la actuación está regida en lo pertinente por el Código de Procedimiento Penal y que el Representante investigador tendrá, en estos asuntos, las mismas atribuciones, facultades y deberes de los agentes de la Fiscalía General de la Nación. De tal

consideración y sobre la mencionada evidencia, la Corte infiere que los congresistas, representantes o senadores, cuando cumplen funciones judiciales tienen las mismas facultades, deberes y responsabilidades de los jueces, siéndoles aplicable a aquellos el régimen de éstos. A modo de colofón de su discurso, la Corte advierte que los congresistas, en tanto jueces, asumen una responsabilidad personal, que puede llegar a tener implicaciones penales, aunque sus decisiones sean colegiadas.

§. 11.

La función judicial del Congreso vuelve a concitar el interés de la Corte en la Sentencia C-245 de 1996, al ocuparse de la competencia de la Cámara para ordenar la detención del investigado y del voto secreto de los representantes para calificar las investigaciones. La Corte declara exequibles los artículos 131 y 337 de la Ley 5 de 1992, e inexecutable el literal b del artículo 131. Se sienta el principio de que si las sesiones del Congreso son públicas, las votaciones también deben serlo, a menos que existan motivos razonables que permitan sostener una excepción. Este principio se examina en dos contextos diversos, el de la función legislativa y el de la función judicial del Congreso. En el primer caso, la Corte considera que el secreto de la votación es razonable, pues se funda en la inviolabilidad de los congresistas. Esta inviolabilidad operaría cuando se trata de ejercer la función legislativa, como se ha dicho, o de ejercer otras funciones como la constituyente derivada, la de control político y la administrativa. En el segundo caso, la Corte considera que ocurre algo diferente, pues en ella se trata de juicios públicos, en los cuales los congresistas están revestidos de la calidad de jueces, como se había dicho en la Sentencia C-222 de 1996. Esta distinción funcional le sirve a la Corte para sostener que la inviolabilidad no tiene una extensión ilimitada. La inviolabilidad no podría aducirse para escudar faltas penales o disciplinarias, cometidas por el congresista al ejercer su función judicial, tal y como ocurre con cualquier otro juez. Siendo su responsabilidad personal, no es posible admitir que su voto sea secreto, pues ese voto es justamente el fundamento de la imputación de responsabilidad.

§. 12.

El ciudadano Pedro Juan Moreno Villa, por medio de una acción de tutela, cuestiona el alcance de la inviolabilidad de los congresistas al ejercer la función de control político, cuando se violan derechos fundamentales, al hacer vinculaciones de servidores públicos con grupos criminales sin que haya una decisión judicial que lo declare. La Corte niega esta tutela

en la Sentencia T-322 de 1996, con salvamento de voto del Magistrado Jorge Arango Mejía. La mayoría funda su negativa en una interpretación ponderada del principio de la inviolabilidad de los congresistas. En su exploración hermenéutica la Corte descarta los métodos exegético, histórico y subjetivo, por no ser idóneos en este caso, y acoge el método de la ponderación de principios, planteado a partir de la lógica de lo razonable. La conclusión de la Corte es que si las referencias que se hacen a un servidor público están relacionadas con un tema público, debatido por las Cámaras, sus derechos fundamentales no pueden servir de obstáculo a la inviolabilidad de los congresistas. Otra sería la situación si se hace referencia a aspectos íntimos no relacionados con el tema, o si se trata de una burla grosera y descomedida. La Corte reconoce el hecho de que los debates del Congreso, que en un mundo perfecto deberían ser discretos y respetuosos, suelen subir de temperatura con el calor de la confrontación ideológica y los excesos de la retórica. La disidencia considera que la inviolabilidad de los congresistas es absoluta y no admite limitación, pues dicha limitación puede ser el comienzo del fin de la independencia de los congresistas, afectar el complejo equilibrio en el ejercicio del poder y generar el grave riesgo del despotismo.

§. 13.

La función judicial del Congreso, y en especial las competencias investigativas de la Comisión de Acusaciones de la Cámara, vuelven a ser cuestionadas por los ciudadanos en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. La Corte, al estudiar el asunto en la Sentencia C-385 de 1996, decide declarar exequibles los artículos 339.2, 340 y 341 de la Ley 5 de 1992, con una condición, en el segundo artículo, y una salvedad en el tercero; estarse a lo resuelto en la Sentencia C-222 de 1996 respecto de una expresión empleada en el artículo 341 y algunas expresiones del artículo 342 *ibidem*; e inhibirse de pronunciarse sobre el artículo 343 *ibid*. En esta sentencia se reitera la argumentación hecha en la Sentencia C-222 de 1996, en especial en cuanto tiene que ver con la distinción entre los procesos que obedecen a la función judicial y los que corresponden a la función de control político, y a la equiparación que se hace de los congresistas, cuando ejercen la función judicial, con los jueces.

§. 14.

La equiparación entre congresistas y jueces vuelve a generar problemas. En este caso, entre otros asuntos, se cuestiona que las sesiones de las cámaras,

cuando ejercen la función judicial, sean públicas, mientras que las sesiones de los tribunales y cortes no lo son; se pone en entredicho la naturaleza de los juicios que adelanta el Congreso cuando se trate de conductas que, además de indignas, sean delictivas; y se impugna que congresistas que no sean abogados puedan hacer parte de la Comisión de Acusaciones. En la Sentencia C-386 de 1996, la Corte reconoce la existencia de cosa juzgada constitucional sobre diversos artículos de la Ley 5 de 1992 y, en consecuencia, decide estarse a lo resuelto en las Sentencias C-025 de 1993, C-245 y C-385 de 1996; declara exequibles los artículos 88, 230, 260, 327, 331, 334 y 345 de la Ley 5 de 1992; declara exequibles, salvo ciertas expresiones, los artículos 258 y 259 *ibidem*; declara inexecutable el inciso final del artículo 277 y sendas expresiones de los artículos 219 y 364 *ibid*. La Corte acepta que la equiparación entre congresistas y jueces no es total, pues existen algunas circunstancias, como las planteadas, en las cuales aparecen claras diferencias en la tarea que cumplen unos y otros. El reparo que se hace a la publicidad de las sesiones no es compartido por la Corte, por cuanto ello es lo que corresponde en una democracia, en la que la transparencia y publicidad de los debates y de las sesiones del Congreso son fundamentales para lograr una opinión pública libre e informada. La eventual confusión funcional que se presenta en el caso de que la conducta juzgada por el Congreso sea indigna y delictiva, amerita de la Corte una especial interpretación, según la cual la labor del Congreso en esos casos tiene una doble naturaleza, pues cada proceso debe adelantarse con autonomía, correspondiendo el tema de la indignidad a la función de control político y el tema del delito a la función judicial, como requisito de procedibilidad para que el reo sea puesto a disposición de la Corte Suprema de Justicia, pues el Congreso no puede, en ningún caso, imponer penas privativas de la libertad. La Corte no tiene ninguna objeción a que la Comisión de Acusaciones pueda estar integrada por representantes que no sean abogados, pues tal requisito no ha sido establecido por la Constitución.

§. 15.

En la Sentencia T-405 de 1996, la Corte declara improcedente la acción de tutela interpuesta por Pedro Juan Moreno Villa, contra algunos diputados de la Asamblea de Antioquia, que en una sesión de dicha Corporación hicieron contra él, afectando sus derechos fundamentales, imputaciones semejantes a las que en su momento se hicieran en el Congreso, como se da cuenta en la sección 12. El problema jurídico a resolver es si la inviolabilidad de los congresistas puede extenderse a los diputados. La respuesta es negativa, por cuanto la inviolabilidad no se encuentra establecida por la Carta para los diputados, ya que en una república unitaria, como es Colombia, ellos

no cumplen la función de control político, sino una función de control administrativo. Por ello, la Corte encuentra que el artículo 59 del Código de Régimen Departamental, que establece la irresponsabilidad de los diputados por sus opiniones, es contrario a la Constitución y, valiéndose de la excepción de inconstitucionalidad, decide inaplicarlo. Al estudiar si se violaron o no los derechos fundamentales del actor, la Corte encuentra que no se afectó el ámbito personalísimo del individuo o su familia; que las opiniones no significaron falta de respeto para con él, ni atentaron contra su honor, honra y buen nombre; que no se vulneraron el derecho a la imagen, el derecho a la información y la dignidad del actor, por cuanto su imagen permaneció inalterada y porque el pluralismo propio de las democracias no afecta ni la información ni la dignidad.

§. 16.

La investigación a cargo de la Comisión de Acusaciones es un tema recurrente en los procesos de constitucionalidad a lo largo del año de 1996. En la Sentencia C-563 de 1996, la Corte decide estarse a lo resuelto en las Sentencias C-222 y C-245 de 1996; declarar exequibles los artículos 331, 333, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 341, 344 y 345 de la Ley 5 de 1992 y 469 del Decreto 2700 de 1991; inhibirse, por carencia de objeto, para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 312-4, 332 y 343 de la Ley 5 de 1992. El actor considera que la Comisión no desarrolla ninguna función judicial, pues su trabajo se limita a cumplir meramente con una condición de procedibilidad. La Corte no comparte esta consideración, pues tanto la Comisión como la Cámara tienen una función judicial. Esta función se concreta en la competencia de la Comisión para adelantar las investigaciones necesarias para que la Cámara pueda decidir sobre un fundamento objetivo, según el caso, si acusa o no al servidor procesado, o si declara la preclusión del proceso correspondiente.

§. 17.

Luego de un año intenso en ataques a la competencia de la Comisión de Acusaciones y de la Cámara para investigar y acusar a los altos servidores del Estado, este tema sigue concitando el interés de los ciudadanos, que no cesan en sus demandas, y sigue siendo ocupación de la Corte el resolverlas. En la Sentencia C-148 de 1997 se trata de establecer si la función judicial a cargo de la Cámara, y en especial sus competencias investigativas, constituye una usurpación de la función judicial que corresponde al Senado y a la Corte Suprema de Justicia. La Corte decide estarse a lo resuelto en las Sentencias

C-222 y C-563 de 1996; declararse inhibida para pronunciarse, por carencia de objeto, sobre la constitucionalidad de los artículos 332 de la Ley 5 de 1992, y, por carencia de cargos, sobre la constitucionalidad de los incisos segundo y cuarto del artículo 347 *ibidem*; declara exequibles los artículos 329, 347.3 y 353 *ibid*, 1, 2 y 3 de la Ley 273 de 1996, 467 y 489 del Decreto 2700 de 1991; y declara inexecutable una expresión del artículo 347 de la Ley 5 de 1996, modificado por el artículo 4 de la Ley 273 de 1996. La decisión se funda en la reiterada jurisprudencia de la Corte, sobre la distinción entre el proceso que corresponde a la función de control político y el proceso que corresponde a la función judicial, conforme a la cual el ejercicio de la función judicial por la Cámara de Representantes o por su Comisión de Acusaciones, dentro del ámbito de sus competencias, no puede considerarse una usurpación de las funciones del Senado o de la Corte Suprema de Justicia.

§. 18.

Superado el tema de fondo, las demandas se solazan en aspectos formales, para impugnar la reforma al reglamento del Congreso, por no haberse hecho por ley especial y por afectar el debido proceso al hacer obligatoria la intervención del Procurador en los procesos que adelanta la Comisión de investigaciones. La Corte, en la Sentencia C-085 de 1998, decide estarse a lo resuelto en la Sentencia C-148 de 1997 y declara executable de manera condicionada el artículo 5 de la Ley 273 de 1996. El fundamento de su decisión, además del *stare decisis*, es que la Carta establece que el Ministerio Público puede emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial, siempre y cuando, al tenor del artículo 278.2, la representación del Ministerio Público le corresponda directamente al Procurador.

§. 19.

El bochornoso escándalo de la financiación de una campaña presidencial por narcotraficantes, dejará una profunda huella en la década de los años noventa. La investigación criminal, en el caso de Ernesto Samper Pizano, a la sazón Presidente de la República, será adelantada por la Comisión de Acusaciones, en cabeza del tristemente célebre Heine Mogollón y producirá, a la postre, la decisión de precluir la investigación, tomada por la plenaria de la Cámara. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia, inicia una investigación criminal contra algunos representantes, por haber votado afirmativamente dicha preclusión. Un grupo de ellos, encabezado por Vivian Morales Hoyos

presentará una acción de tutela contra esa providencia. El asunto es resuelto por la Corte Constitucional en Sala Plena, mediante la Sentencia de unificación 047 de 1999. La Sala Penal pretendía tener competencia para investigar a los congresistas por hechos punibles cometidos en ejercicio de sus competencias, cuando cumplen funciones judiciales. El problema constitucional a resolver es si esta Sala es o no competente para investigar a los congresistas, cuestión que implica, de manera ineludible, considerar cuál es el alcance de la inviolabilidad de los congresistas. La Corte Constitucional, por mayoría, decide: revocar las sentencias de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que había rechazado la tutela; tutelar el derecho fundamental al debido proceso; dejar sin efectos el proceso criminal adelantado por la Sala Penal de la Corte Suprema; y hacer un llamado a prevención a los Magistrados de dicha Sala, para que “se abstengan de investigar como delitos los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por los congresistas en ejercicio de sus funciones”. La *ratio decidendi* de la mayoría es que “la garantía institucional de la inviolabilidad (CP art. 185) priva, de manera absoluta, a la Corte Suprema de competencia para investigar como delitos los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por la actora”. La mayoría, con un sólido fundamento teórico, tomado de la teoría del precedente judicial, califica lo dicho por la Corte en las sentencias anteriores, sobre la equiparación de los congresistas, cuando cumplen funciones judiciales, con los jueces, como meros *dicta*. La minoría, por el contrario, basándose en el artículo 235, que establece las competencias de la Corte Suprema de Justicia, sostiene que la Sala Penal sí es competente, de manera privativa y sin distinción alguna, para conocer de todos los delitos en que puedan incurrir los congresistas, tanto en el ejercicio de su actividad legislativa como cuando ejercen funciones jurisdiccionales.

§. 20.

No todo lo que brilla es oro y no todo lo que parece es. Un congresista, Jairo José Ruíz Medina, miembro de la Comisión de Acusaciones, llama a indagatoria a varios Consejeros de Estado, por la posible comisión de un delito al fallar un proceso de pérdida de investidura a favor del procesado. Esta actuación lo hace merecedor de que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia le inicie un proceso penal por prevaricato por acción, que a la postre concluye con una condena a 42 meses de prisión. El desvalido congresista acude a la acción de tutela, porfiando en lo absoluto de su inviolabilidad. La Corte Constitucional se ocupa del caso y lo resuelve en la Sentencia de unificación 786 de 1999, en la cual, con el matiz de una aclaración de voto,

decide negar la tutela. La *ratio* de la negativa es que la inviolabilidad del congresista no lo ampara cuando no está emitiendo un voto o cuando no está expresando una opinión en ejercicio de sus funciones, pues lo que haga por fuera del ejercicio de sus funciones, incluso en el recinto del Congreso, sí puede originarle responsabilidad penal, así como lo que diga por fuera de los debates, caso en el cual actúa como un simple ciudadano. De tal suerte que la Corte Suprema sí es competente para investigar a los congresistas cuando su conducta no constituye un voto o una opinión en ejercicio de sus funciones. El llamar a indagatoria no es para la Corte Constitucional lo mismo que un voto o una opinión, sino un mero acto de impulsión de un proceso, que no puede ser cubierto por la inviolabilidad. Esta posición será revisada en la sentencia que se analiza en la siguiente sección.

§. 21.

Uno de los principales atractivos de la historia, es que si se tiene la suficiente paciencia para esperar, se puede ver como las circunstancias se invierten, aunque en Colombia, con su vertiginosa sucesión de acontecimientos, esa espera sea más bien breve. Un congresista, de aquellos que hasta hace poco podían ser investigados, funge ahora de investigador. Si la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia no tiene competencia para investigar a los congresistas por sus votos y opiniones, según se ha precisado en las secciones precedentes, y lo hace, parece que su conducta puede ser calificada como prevaricato por acción. Un perspicaz ciudadano hace ese razonamiento y procede a denunciar a los Magistrados de la Sala Penal ante la Comisión de Acusaciones. El Representante investigador, de opaco paso por la vida pública, Pablo Ardila Sierra, inicia una investigación contra los Magistrados denunciados y los llama a indagatoria. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, integrada por conjueces, hace lo mismo con él, lo llama a indagatoria y, además, ordena la privación de su libertad. El congresista, desde su mazmorra, acude a la tutela. La Corte Constitucional la resuelve en la Sentencia de unificación 062 de 2001, en la cual la mayoría decide tutelar el derecho al debido proceso; dejar sin efecto el proceso penal seguido contra él; y dar un plazo de 48 horas para que la Sala Penal ordene la cesación de procedimiento o la preclusión de la investigación. La *ratio* de la decisión es que la Sala Penal carece de competencia para investigar y juzgar a los congresistas por los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos en las actuaciones realizadas por el actor como representante investigador, como es el caso de abrir formal investigación contra servidores públicos y vincularlos al proceso mediante indagatoria. Se reconoce como precedente vinculante el contenido en la Sentencia

SU-047 de 1999, en los siguientes términos: “si bien la inviolabilidad es específica, pues sólo cubre los votos y opiniones en ejercicio del cargo, también es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica”. La minoría considera que la conducta del representante no está ligada a sus opiniones o votos como congresista, sino que se trata del ejercicio de su competencia constitucional para entorpecer la labor de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, con el oscuro propósito de forzar una causal de impedimento y, de tal forma, propiciar la inminente prescripción de la acción penal. Refuerzan su argumentación citando como precedente lo dicho por la Corte en la sentencia estudiada en la sección anterior, haciendo notar la contradicción de considerar que una conducta semejante no está inescindiblemente ligada al voto en un caso y que sí lo está en el otro, lo que es, por otra parte, evidente.

5. PRECEDENTE CONSTITUCIONAL

Las sentencias cortas se derivan de una gran experiencia.

Miguel de Cervantes Saavedra.

La revisión de la jurisprudencia constitucional relevante en la materia, analizada en las secciones anteriores, brinda elementos de juicio suficientes para construir una línea jurisprudencial. Dicha construcción debe considerar, como tareas previas, tres cuestiones fundamentales: a) ¿existe o no precedente vinculante? b) si la respuesta es afirmativa, ¿en qué consiste dicho precedente? y c) ¿cuáles son las consecuencias que se siguen de tal precedente? De este cometido se ocupan las siguientes secciones.

§ 22.

En una primera etapa, puramente teórica, que va desde el año 1996 hasta el año 1998, estudiada en las secciones 9 a 18 de este escrito, la Corte se ocupa de precisar las funciones que cumple el Congreso, como paso previo para juzgar la constitucionalidad de las competencias en que dichas funciones se concretan en la Ley 5 de 1992. El análisis de la Corte, a partir de la sentencia C-222 de 1996, distingue las funciones judiciales del Congreso de las demás, pues cuando se ejercen los congresistas tienen las mismas facultades, deberes y responsabilidades de los jueces, incluyendo las penales, lo cual implica que sus

actuaciones, en ejercicio de dicha función, no están cubiertas por la garantía de la inviolabilidad de sus votos y opiniones. En la Sentencia C-245 de 1996, sobre la base de la misma distinción, la Corte concluye que las votaciones de los congresistas para calificar las investigaciones, por la responsabilidad que pueden conllevar, no pueden ser secretas. Las dos tutelas presentadas por Pedro Juan Moreno Villa, plantean a la Corte el problema de la inviolabilidad de las opiniones de los congresistas. Frente a este planteamiento, en su primera decisión, la mayoría de la Corte estima que la inviolabilidad tiene límites, pues no puede garantizar las referencias que se hagan a aspectos íntimos no relacionados con el tema, o burlas groseras y descomedidas. La minoría, por su parte, sostiene que la inviolabilidad de los congresistas por sus opiniones es absoluta y no admite limitación. En la segunda decisión, la Corte establece que la inviolabilidad es exclusiva de los congresistas y no puede extenderse a los diputados. En la Sentencia C-386 de 1996, la Corte comienza a matizar la equiparación que había hecho entre los congresistas y los jueces, pues se reconoce que entre ambos hay algunas diferencias como: la exigencia de ser abogado, que sólo es aplicable a los jueces, la publicidad de las sesiones, exigible solamente a los congresistas, y la posibilidad de imponer penas, que es exclusiva de los jueces.

§. 23.

En una segunda etapa, que va desde el año 1999 hasta el año 2001, estudiada en las secciones 19 a 21 de este escrito, la Corte introduce importantes ajustes a su jurisprudencia, al considerar el impacto de las circunstancias concretas. Una vez más, las sentencias de tutela, con su magnífica impronta de concreción, logran aterrizar la voz del pontífice de la teoría, pues los hechos, y la experiencia, enseñan la precariedad del discurso frente a la vida. El caso que sirve de detonante es la tutela interpuesta por varios congresistas, encabezados por Vivian Morales Hoyos. Este caso obliga a la Corte a replantear su equiparación entre congresistas y jueces, que si bien había sido matizada, seguía siendo conflictiva. La llave maestra usada por la mayoría para desfacer el entuerto, es la inviolabilidad de los congresistas, la cual, a juicio de la Corte, es absoluta y específica. La consecuencia de este aserto, es que la Corte Suprema de Justicia no tiene competencia para investigar como delitos los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por los congresistas. La minoría, presa del romántico afecto que a veces se llega a sentir por las teorías, reiteran la equiparación entre congresistas y jueces, y de la mano de sus afectos, agregan, como

novedad, la hipótesis de que los congresistas también deben responder penalmente por todos los delitos que cometan, sea en ejercicio de la función judicial, como en ejercicio de sus demás funciones, especialmente de la legislativa. Ese mismo año, mientras la jurisprudencia se asienta, la Corte negará una tutela, al considerar que el llamar a indagatoria a algunos Consejeros de Estado no está inescindiblemente ligado a los votos u opiniones de los congresistas, valga decir, no está cubierto por la garantía de la inviolabilidad. Luego de pensarlo mejor, dos años después, la Corte rectifica esta exclusión, para considerar que el llamar a indagatoria, en este caso a Magistrados de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, sí está inescindiblemente ligado a los votos de los congresistas y, por tanto, cubierto por la garantía de la inviolabilidad.

§ 24.

El tema de la inviolabilidad de los congresistas, cuando cumplen funciones diferentes de la judicial, es un tema pacífico en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la primera etapa estudiada. Ni siquiera se plantea la posibilidad de que, por razón de sus votos, los congresistas puedan incurrir en responsabilidad penal. Lo que sí se discute es el tema de la inviolabilidad por las opiniones, respecto de la cual la mayoría de la Sala de Decisión de Tutela de la Corte, considera que ésta no cubre temas íntimos, no relacionados con la discusión, ni burlas groseras y descomedidas. El debate se centra, pues, en la responsabilidad de los congresistas cuando cumplen funciones judiciales, valga decir, si sus conductas, en ejercicio de tales funciones, están o no cubiertas por la inviolabilidad. En un primer momento se dice que sí son responsables, pero luego, cuando la realidad se impone, e iniciando una segunda etapa, se sostiene lo contrario, pues la inviolabilidad protege, de manera absoluta, a los congresistas, de responsabilidad penal por las conductas inescindiblemente ligadas a sus votos u opiniones. Esta *ratio decidendi*, que aparece mayoritariamente acogida por la Corte en la Sentencia de unificación 047 de 1999, es reiterada en las dos decisiones posteriores. Por ello, parece claro que sí existe precedente constitucional vinculante, y que éste consiste en la *ratio* que se acaba de señalar.

§ 25.

De la existencia y de la consistencia del precedente se sigue, como lo manifiesta expresamente la Corte Constitucional en la decisión contenida en la Sentencia SU-047 de 1999, que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia carece de competencia para investigar, acusar y juzgar a

los congresistas por conductas inescindiblemente ligadas a sus votos y opiniones, incluso si se trata del ejercicio de funciones judiciales. La consecuencia de la inviolabilidad es la incompetencia de la jurisdicción ordinaria, en cabeza de su máximo tribunal, la Corte Suprema de Justicia, para establecer la eventual responsabilidad penal de los congresistas por sus votos y opiniones. Por lo tanto, el procesar a uno o a varios congresistas, así se trate de investigaciones preliminares o previas, si se trata de conductas inescindiblemente vinculadas con sus votos u opiniones, con mayor razón si se trata de sus votos y opiniones, y con máxima razón si se trata del ejercicio de una función diferente de la judicial, como lo es la legislativa o la de reformar la Constitución, contraría de manera ostensible el precedente constitucional y, de contera, vulnera la garantía constitucional de la inviolabilidad.

6. ALCANCE DE LA COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*El mundo está lleno de buenas máximas; sólo falta aplicarlas.
Blaise Pascal.*

Establecidas, como lo están, la existencia, consistencia y consecuencias del precedente, en este punto se graficará la línea jurisprudencial, según el análisis hecho en las secciones anteriores, y se hará un recuento de las conclusiones a las que se ha llegado en este estudio, desde las diversas aproximaciones que se han hecho a la inviolabilidad de los congresistas por sus votos y opiniones.

§ 26.

Sí	La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, ¿es competente para investigar, acusar y juzgar a los congresistas por conductas inescindiblemente ligadas a sus votos u opiniones?	No
SV. Su-047-99	C-222-96. C-245-96. T-322-96. C-386-96.	SV. T-322-96 Su-047-99 Su-062-01

§ 27.

El principio de separación del poder, con el consabido agregado de la colaboración armónica, no puede entenderse como la anulación del poder por la vía del control, sino como una garantía de que el poder no se podrá ejercer abusivamente. El ejercicio del poder reclama un equilibrio, en el cual sus agentes, siempre dentro de sus competencias, puedan actuar de manera libre y auténtica, sin interferencia de ninguna clase por parte de otros agentes. Esto es lo que caracteriza a las sociedades abiertas, en las que pensar distinto, así se trate de un pensamiento falso, erróneo o incoherente, e incluso de algo que no es pensamiento, manifestarlo sin interferencias y votar conforme a él, no son crímenes, ni pueden ser juzgados como tales.

§ 28.

La historia constitucional de Colombia, desde los tiempos de nuestras primeras constituciones, ha garantizado la libertad de los congresistas para votar y opinar sin temor a castigos o represalias, que puedan desvirtuarla. Antes de la Constitución de 1886, esta garantía se denominaba irresponsabilidad de los congresistas; después, ha pasado a llamarse inviolabilidad de los congresistas. La Constitución de 1991 continúa con esa tradición, al establecer dicha inviolabilidad en su artículo 185.

§ 29.

Salvo lo manifestado por la minoría en el salvamento de voto a la Sentencia SU-047 de 1999, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido unánime en considerar que los congresistas no incurrían en responsabilidad por sus actos, cuando ejercen funciones diferentes de la judicial. En este último caso, la Corte comienza por equiparar, en cuanto a su responsabilidad, a los congresistas con los jueces; sigue por matizar dicha equiparación, poniendo de presente algunas diferencias; y termina por negar cualquier responsabilidad, por cuanto la inviolabilidad, que es absoluta y específica, lo impide.

§ 30.

La Corte Constitucional, en su Sentencia SU-047 de 1999, fija de manera clara y explícita, como precedente, el principio de que “la garantía institucional de la inviolabilidad (CP art. 185) priva, de manera absoluta, a la Corte Suprema de competencia para investigar como delitos los hechos

inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por la actora”. En la Sentencia SU-062 de 2001, la Corte reiterará que “si bien la inviolabilidad es específica, pues sólo cubre los votos y opiniones en ejercicio del cargo, también es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica”.

§ 31.

Con fundamento en el anterior precedente reiterado, resulta evidente e indiscutible que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia no tiene competencia para investigar, acusar o juzgar a ningún congresista por sus votos y opiniones, como tampoco la tiene respecto de las conductas que se encuentren inescindiblemente ligadas a dichos votos y opiniones.

7. ANEXO: FICHAS JURISPRUDENCIALES

*Odio las citas, dime lo que sabes.
Ralph Waldo Emerson*

Ficha 1

SENTENCIA: C-198-94

PONENTE: VLADIMIRO NARANJO MESA

PROBLEMA

Alcance de la competencia para requerir y emplazar a los ministros y a las demás autoridades y conocer las acusaciones que se formulen contra ellos, dentro de la competencia de control político del Congreso.

RATIO DECIDENDI

El numeral 3o. del artículo 6o. de la ley 5a. de 1992, establece que la función política del Congreso consiste en “requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado”. Para la Corte, la norma en cuestión no resulta contraria a los postulados de la Carta Política, toda vez que en ella se contemplan algunos instrumentos propios del control político por parte del órgano legislativo dentro de un sistema de gobierno presidencial. Sin embargo, esta Corporación considera pertinente realizar algunas precisiones respecto de los conceptos allí contenidos.

La facultad que la ley le otorga al órgano legislativo de requerir y emplazar a las “demás autoridades”, debe entenderse de acuerdo con los postulados expuestos en el acápite anterior, esto es, que las Cámaras solamente pueden solicitar la presencia de los ministros, quienes pueden asistir personalmente o por conducto de sus viceministros, mientras que las comisiones permanentes pueden demandar la participación de los ministros y de los demás servidores públicos de que tratan los artículos 208 y 115 de la Carta Política. En este contexto, la Corte entiende que la expresión “demás autoridades”, hace referencia a los funcionarios enumerados en las normas

constitucionales citadas, todos ellos pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público. Por consiguiente quedan excluidos de la posibilidad de ser citados a las Cámaras o a sus comisiones las autoridades judiciales, por cuanto la Constitución es clara al señalar que el control político que ejerce el Congreso es “sobre el gobierno y la administración” (Art. 144). Por otra parte, la misma Constitución establece el principio de separación entre las ramas del poder público y prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (Art. 136-1); pero, sobre todo, es perentoria al determinar que las decisiones de la Administración de Justicia son independientes (Arts. 228 y 230). Caso distinto es el de la acusación a los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación por parte de la Cámara de Representantes (Art. 178-3) y el juzgamiento de estos altos funcionarios por parte del Senado de la República (Arts. 174 y 175). En estos casos no se trata propiamente hablando del ejercicio de control político sino de una función judicial que la Constitución le confiere al órgano legislativo (Art. 116).

Por otra parte, la prerrogativa que la norma *sub-examine* le concede al Congreso para que en ejercicio de su poder de control político conozca de “las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado”, no puede entenderse en la forma en que equivocadamente lo manifiesta el actor, es decir, como parte de la función judicial que desempeña el órgano legislativo. Al respecto, cabe señalar que el artículo 6o. de la ley acusada, con muy buen criterio, distingue diversas clases de funciones del Congreso, a saber: *función constituyente, función legislativa, función de control político, función judicial, función electoral, función administrativa, función de control público y función de protocolo*. La función judicial está contenida en el numeral 4o. del artículo 6o.

Para esta Corporación la expresión contenida en el numeral 3o. del artículo 6o. acusado debe interpretarse como una manifestación del control político dentro de un sistema de gobierno presidencial. Visto está que la gravedad de las acusaciones que se formulen contra un ministro, por ejemplo, y la intensidad de los debates que adelante el Congreso puede ocasionar la renuncia de ese funcionario. Pues bien, ese es el sentido de la norma *sub-examine*: el órgano legislativo conoce de las acusaciones que se formulen contra las actuaciones de altas autoridades del Estado en ejercicio de sus cargos; acusaciones que no pueden versar sobre asuntos de orden penal, toda vez que esto se enmarca dentro de la función judicial ya referida. Ahora bien, el órgano legislativo podrá conocer de las acusaciones que se formulen contra cualquier funcionario del Estado, pero, se repite, solamente las comisiones permanentes, salvo el caso de los ministros, podrán emplazarlos y requerirlos respecto de indagaciones -como puede ser una queja, una inconformidad o un desacuerdo por el desempeño de una labor- que ellas adelanten.

DECISIÓN

Declarar EXEQUIBLE la expresión “*y demás autoridades, y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado*”, contenida en el numeral 3o. del artículo 6o. de la Ley 5a. de 1992.

COMENTARIO

Se precisa el alcance y contenido de la función de control político, a la que se separa y distingue de la función judicial del Congreso.

Ficha 2

SENTENCIA : C-222-96

PONENTE : FABIO MORÓN DÍAZ

PROBLEMA

Se cuestiona la competencia de la Comisión de Acusaciones para conocer denuncias y quejas, para investigar, y para calificar el sumario o definir la cesación de procedimiento. Se argumenta que esas competencias son propias de la cámara y no de la comisión.

RATIO DECIDENDI

Artículo 342 Ley 5a. de 1992

Esta norma se refiere de manera clara e inequívoca al procedimiento que debe seguirse dentro de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, una vez el Representante-Investigador elabora el respectivo proyecto de resolución calificadora, el cual, como es natural, deberá poner a consideración de los demás miembros de dicha Comisión para que éstos lo acojan, modifiquen o rechacen, pues es la Comisión, y no sus miembros individualmente considerados, la que debe proponer una u otra definición ante el pleno; de lo anterior se concluye que en nada vulnera el ordenamiento superior, una disposición que se limita a señalar cómo deben proceder los miembros de una de sus células, para cumplir con las funciones de instrucción que se le asignaron, mucho menos si en ninguno de sus apartes ella asigna funciones de carácter decisorio que son de competencia exclusiva del pleno.

- Artículo 343

La acusación central de la actora en su demanda, se refiere al contenido del artículo 343 del Reglamento del Congreso, del Senado y de la Cámara de Representantes, adoptado a través de la ley 5a. de 1992, norma en la cual la demandante alega una clara vulneración del contenido del numeral 4 del artículo 175 de la Constitución Política, precepto superior que le atribuye a la Cámara de Representantes la función especial de “Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales...”, a algunos altos dignatarios del Estado, entre ellos el Presidente de la República.

Dicha norma fue derogada por el artículo 3 de la ley 273 de 1996, por la cual se modificó el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios:

“LEY 273 DE 1996

“Por la cual se modifica el reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios

“El Congreso de Colombia

“DECRETA

“....

“Artículo 3. El artículo 343 de la ley 5 de 1992, quedará así:

“Artículo 343. Consecuencias del Proyecto de Resolución Calificatoria. Al día siguiente de la aprobación del proyecto de Resolución, el Presidente de la Comisión, enviará el asunto al Presidente de la Cámara, a fin de que la Plenaria de esta Corporación, avoque el conocimiento en forma inmediata. La Cámara se reunirá en pleno dentro de los cinco (5) días siguientes para estudiar, modificar, y decidir en el término de quince (15) días sobre el proyecto aprobado por la Comisión.

“Si la Cámara de Representantes aprueba la Resolución de preclusión de investigación, se archivará el expediente. Si no la aprobare, designará una comisión de su seno para que elabore, en el término de cinco (5) días, el proyecto de Resolución de Acusación.”

De lo dicho se desprende que la norma atacada objeto de análisis fue derogada y en consecuencia excluida del ordenamiento superior, circunstancia que en principio sería suficiente para respaldar un fallo inhibitorio de esta Corporación; no obstante, teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los límites a las sentencias inhibitorias por sustracción de materia, es necesario establecer si en el caso propuesto procede o no un pronunciamiento de fondo. Ha dicho la Corte:

“La Corte Constitucional, en repetida jurisprudencia, ha sostenido que cuando se demandan normas derogadas carece de objeto entrar a resolver sobre su constitucionalidad, en cuanto ya han sido retiradas del ordenamiento jurídico por el propio legislador, resultando inoficioso que se defina si mientras estuvieron vigentes fueron válidas a la luz de la Carta.”

“No obstante, la doctrina de la Corporación ha señalado también que la llamada **sustracción de materia**, que precisamente radica en el preanotado fenómeno, no es suficiente por sí misma para provocar un fallo inhibitorio, pues la Corte no solamente debe velar por la constitucionalidad de las disposiciones legales que están rigiendo sino

que igualmente le atañe, en virtud de su delicada responsabilidad como guardiana de la prevalencia del estatuto fundamental, evitar que normas pretéritas ya no vigentes, pero inconstitucionales, proyecten sus consecuencias jurídicas hacia el futuro.”

“Por eso, es menester que, a cambio de precipitar una inhibición que podría hacer viable la efectiva aplicación de la norma contraria a la Carta, la Corporación determine si, pese a la derogación del precepto acusado o revisado, éste sigue produciendo efectos, pues, en caso de ser así, lo indicado es decidir, mediante fallo de mérito, acerca de la inexequibilidad planteada.”

“(…)” (Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 1995, M.P. Dr., José Gregorio Hernández Galindo)

En el presente caso, la Corte Constitucional estima que el precepto demandado ya no está produciendo efectos y, por lo tanto, hay lugar a la inhibición.

De conformidad con los argumentos que respaldan la acusación de la actora contra el artículo 343 de la ley 5a. de 1992, le corresponde a esta Corporación determinar si una de las comisiones creadas por la misma ley, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, podría tener o no legítimamente la competencia para decidir sobre la preclusión y archivo de una investigación, en aquellos procesos que le corresponde adelantar a dicha Corporación, en cumplimiento de las funciones que a este propósito le atribuyó la Carta Política, cuando se trata de altos dignatarios del Estado.

Para la Corte es indudable que tanto la actuación que se cumpla ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara, ante la Comisión de Instrucción del Senado, y ante las plenarias de las dos corporaciones, tiene la categoría de función judicial, sólo para los efectos de acusar, no acusar y declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa. Por esta razón el inciso 2o. del artículo 341 de la Ley 5a. de 1992, refiriéndose a la Comisión de Investigación y Acusación dispone: “Los requisitos sustanciales y formales de estas dos formas de calificación, serán los exigidos por el Código de Procedimiento Penal.” Y el artículo 333 de la misma ley, en su inciso final, dispone que el Representante Investigador, “en la investigación de delitos comunes tendrá las mismas atribuciones, facultades y deberes que los Agentes de la Fiscalía General de la Nación”.

De lo anterior se infiere que para estos efectos los Representantes y Senadores tienen las mismas facultades y deberes de los Jueces o Fiscales de instrucción, y, consiguientemente, las mismas responsabilidades.

La naturaleza de la función encomendada al Congreso supone exigencias a la actuación de los congresistas que, con su voto, colegiadamente concurren a la configuración del presupuesto procesal previo consistente en la decisión sobre acusación y seguimiento de causa o no acusación y no seguimiento de causa. Además de las limitaciones inherentes a su condición de congresistas, la índole judicial de la función analizada, impone hacer extensivos a éstos el régimen aplicable a los jueces, como quiera que lo que se demanda es una decisión objetiva e imparcial en atención a los efectos jurídicos que ha de tener.

Sin perjuicio de que las decisiones que se adopten sean colegiadas, los miembros de las Cámaras, en su condición de jueces, asumen una responsabilidad personal, que incluso podría tener implicaciones penales.

Admitida la acusación de la Cámara, siguen los pasos señalados en los numerales 2 y 3 del artículo 175 de la C.P., es decir, que “si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos”. Esto es lo que algunos doctrinantes califican como juicio de responsabilidad política. Pero, como lo advierte la misma norma, “al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena”, a juicio del Senado.

En conclusión, para la Corte es evidente que el sentido de las anteriores normas constituye un requisito de procedibilidad para que pueda producirse la intervención de la Corte Suprema de

Justicia, como lo señala en forma clarísima el artículo 235 que consagra la competencia de juzgamiento, en estos precisos términos: “Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se le impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.”

Todas estas reglas procesales de forma y contenido constitucionales, están destinadas a preservar la autonomía y la dignidad de los cargos amparados con el fuero. En lo que concierne al Presidente de la República, anteriormente se ha reproducido lo que establece el artículo 199 de la C.P.

Si se tiene en cuenta que a dicha Corporación, la Cámara de Representantes, le corresponde investigar a aquellos funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Carta, esa función en cada caso puede conducir a una de dos definiciones: la primera, que por no existir mérito se precluya la investigación y se ordene el archivo del expediente, y la segunda, que al encontrar que existe mérito y fundamento suficiente se formule la respectiva acusación ante el Senado de la República; una y otra definición corresponden al pleno de la Cámara de Representantes, sin que haya lugar a distingos o categorizaciones que fundamenten el traslado de esa responsabilidad a una instancia diferente, salvo que la denuncia o queja sea manifiestamente temeraria o infundada, caso en el cual no se le deberá dar curso.

Ahora bien, en el caso de que la Cámara en pleno decida declarar precluida la investigación, se archiva el expediente, y esta decisión tiene un carácter definitivo, en los términos de la Constitución y de la ley. Y, por el contrario, si decide acusar ante el Senado, será éste el que en su momento tendrá que resolver si admite públicamente la acusación y la tramita de conformidad con el artículo 175 de la C.P. y normas concordantes. Si no admite la acusación, o decide que no hay lugar a seguir causa criminal, también estas resoluciones tienen carácter definitivo, en los términos de la Constitución y de la ley.

Por lo demás, la sentencia a que se refiere el numeral 4 del artículo 175 de la C.P. (causas por indignidad), como culminación del juicio ante el Senado, tiene carácter de cosa juzgada.

Conforme a lo anterior y en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 235, numeral 2 de la C.P., cuando la Corte Suprema asume la competencia de juzgamiento, una vez cumplidas las exigencias constitucionales a que están sujetos la Cámara de Representantes y el Senado de la República, es claro que aquella Corporación adelanta el juicio que le corresponde en forma independiente, autónoma y sin depender ni de la calificación ni de las reglas procesales cumplidas ante el Congreso, debiendo fundamentarse en las pruebas suficientes y objetivamente recaudadas por ella misma, y atendiendo a los principios y garantías constitucionales del debido proceso penal.

Si bien, como ya se ha expresado, la Corte comparte el argumento central de la demanda, en el sentido de que las funciones judiciales asignadas por la Constitución a cada una de las Cámaras que conforman el Congreso, lo son de dichas corporaciones en pleno, y no de una de sus células, no encuentra en el artículo 345 elementos que puedan contrariar ese principio superior, pues dicho artículo, el 345 de la Ley 5a. de 1992, se limita a regular el procedimiento a seguir al interior de la Comisión de Instrucción, célula cuyo origen se encuentra en el numeral 4 del artículo 175 de la Carta, y cuyas funciones, mientras estén dirigidas a sustanciar el trabajo del pleno en los casos en que haya acusación de la Cámara de Representantes, serán acordes con la voluntad expresada por el Constituyente; en esta norma se establece, como es obvio, que la Comisión estudie y decida sobre el proyecto que presente el Senador-Instructor, sin que se desprenda de su contenido que se le faculte para tomar una decisión definitiva en algún sentido, como sí lo señala el legislador en el artículo 346; sus disposiciones simplemente consignan las reglas a seguir para el desarrollo de la necesaria relación entre el instructor y los demás miembros de la comisión al interior de la misma. Este es el fundamento de la declaratoria de exequibilidad que producirá esta Corporación en relación con los apartes demandados del artículo 345 de la Ley 5a. de 1992.

En los apartes subrayados, al igual que en el artículo 343 de la Ley 5a. de 1992, vuelve el legislador a desconocer la voluntad del Constituyente, específicamente la consagrada en el

artículo 175 de la Carta, al delegar en una célula del Senado una facultad atribuida al pleno de esa Corporación, pues así como le corresponde al Senado considerar y decidir sobre la procedencia de la acusación formulada por la Cámara, también le corresponde decidir, en pleno, si la rechaza y ordena la cesación de procedimiento; una y otra son funciones que le asigna la Constitución Política al Senado en pleno, negándole la posibilidad de delegarlas. En consecuencia, los apartes demandados del artículo 346 de la ley 5a. de 1992 serán declarados inexequibles por esta Corporación: “*Si la Comisión decidiere aceptar la cesación de procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación ...*”, y “*sobre esa admisión de la acusación*”, para integrar la unidad normativa. El título de este artículo y el resto de su contenido, la Corte los considera exequibles.

Salvo el caso de la indignidad por mala conducta, en el que la Cámara y el Senado gozan de plena capacidad investigativa y juzgadora, por tratarse de una función política, en los demás eventos en los que la materia de la acusación recae sobre hechos presuntamente delictivos, la competencia de la primera se limita a elevar ante el Senado la acusación respectiva o a dejar de hacerlo y, el segundo, a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, de acuerdo con lo cual se pondrá o no al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia (C.P. arts., 175-2 y 3; 178- 3 y 4). Es evidente que ni la resolución de acusación de la Cámara ni la declaración de seguimiento de causa, como tampoco los actos denegatorios de una y otra, tratándose de hechos punibles, comportan la condena o la absolución de los funcionarios titulares de fuero, extremos que exclusivamente cabe definir a la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia definitiva. Aunque hay que advertir que cuando la Cámara no acusa, o el Senado declara que no hay lugar a seguir causa criminal, tales decisiones, tienen indudablemente un sentido definitivo, en los términos de la Constitución y de la ley, por cuanto no se podrá dar judicialmente el presupuesto procesal para que se continúen las actuaciones contra el funcionario acusado e investido con el fuero constitucional.

El medio concebido por el Constituyente para articular esta garantía institucional ha sido el de convertir a las cámaras legislativas en tamiz judicial de las denuncias y quejas que se presenten contra los indicados funcionarios. En este orden de ideas, la intervención de la Cámara y del Senado, se erige en un verdadero presupuesto procesal indispensable para proseguir la acción penal contra las personas que gozan de fuero constitucional especial.

La función atribuida a las cámaras es de naturaleza judicial siempre que se refiera a hechos punibles y, por lo tanto, no es en modo alguno discrecional. Si con arreglo a las averiguaciones que en su seno se realicen, existen razones que ameriten objetivamente la prosecución de la acción penal, vale decir, el derecho a la jurisdicción y a la acción penal, única llamada a pronunciarse de fondo sobre la pretensión punitiva, no puede existir alternativa distinta a la formulación de la acusación y a la declaración de seguimiento de causa. Si, por el contrario, no es ése el caso, la opción no puede ser distinta de la de no acusar y declarar el no seguimiento de causa.

Sólo en estos términos se mantiene el principio de la separación de poderes, y se evita que el fuero que cobija a los altos funcionarios del Estado se convierta en una institución ajena a las finalidades que lo animan, lo que significaría un menoscabo intolerable a la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, y a los postulados inderogables del debido proceso. El fuero no es un privilegio, y, como ya se ha reiterado, tiene como propósito preservar la autonomía y la independencia legítimas de los funcionarios amparados por él.

Las precisiones anteriores son indispensables para fijar el alcance de las competencias de la Cámara de Representantes y el Senado, señaladas en los artículos 175 y 178 de la C.P. y que tienen que ver con las normas legales acusadas en esta demanda. En consecuencia la exequibilidad de las mismas se supeditará a la interpretación que se hace en esta providencia.

DECISIÓN

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los apartes demandados de los artículos 330, 331, 338, 341, 342 y 345 de la Ley 5a. de 1992, en los términos de esta sentencia.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** los siguientes apartes del artículo 346 de la Ley 5a. de

1992, que dicen: "Si la Comisión decidiera aceptar la cesación de procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación..."; y "sobre esa admisión de la acusación".

Tercero. INHIBIRSE de pronunciamiento respecto de los numerales 1 y 2 del artículo 312 de la Ley 5a. de 1992 y sobre los apartes demandados del artículo 343 de la misma ley, por estar estas normas derogadas.

Cuarto. Esta sentencia rige apartir de la fecha de su notificación.

COMENTARIO

El tema de la sentencia es la atribución de competencias de investigación y juzgamiento a la comisión de acusaciones o a la Cámara en pleno. De manera incidental, como obiter dicta se habla de la función judicial del Congreso y de la responsabilidad de sus miembros cuando actúan como jueces, votando las decisiones correspondientes. Aun siendo obiter dicta, vale la pena considerarlo para elaborar la línea jurisprudencial.

Ficha 3

SENTENCIA : C-245-96

PONENTE : VLADIMIRO NARANJO MESA

PROBLEMA

Se cuestiona la votación secreta al momento de definir la calificación de las investigaciones, pues ello puede implicar dificultades. También se cuestiona que la Cámara no pueda ordenar la detención del investigado, porque esa es una discriminación injustificada a favor de los altos funcionarios.

RATIO DECIDENDI

Parte esencial de la participación ciudadana y del control que el pueblo tiene derecho a ejercer sobre el poder político es la relativa a la conformación y funcionamiento del Congreso Nacional, órgano por excelencia de representación popular. En todas las democracias modernas y contemporáneas nota característica, en cuanto hace al Congreso o Parlamento, es la de que sus actos sean públicos. Ello con el fin primordial de que la ciudadanía pueda ejercer la adecuada vigilancia y control sobre sus representantes, tal como corresponde a la aplicación real del principio de la "*soberanía popular*", adoptado, como se dijo, en nuestra Constitución. La **publicidad** de los actos del Congreso es, pues, en un Estado de Derecho la norma general. Dicha publicidad se asegura mediante diversos sistemas, como son la libre concurrencia del público a las tribunas o "*barras*", la presencia de los medios masivos de información en las sesiones, la transmisión de éstas a través de los medios de comunicación como la radio y la televisión y la publicación de un órgano propio, -en el caso colombiano la "**Gaceta del Congreso**"-, donde deben divulgarse no sólo todas sus decisiones, sino también los debates ocurridos en el seno de las Cámaras.

Únicamente se exceptúan de este principio de la publicidad algunos actos expresamente previstos en la Constitución, y aquéllos, que el mismo legislador excepcionalmente establezca y que no sean contrarios a la Constitución.

En el caso colombiano la publicidad de los actos del Congreso está consagrada por la Carta Política en su artículo 144, así:

"Artículo 144.- Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento".

El principio general es, pues, el de que las sesiones del Congreso son públicas. Obviamente las limitaciones que establezcan el reglamento del Congreso y el de cada una de sus Cámaras, a las cuales se refiere la norma, no pueden, en ningún momento, vulnerar preceptos constitucionales ni desconocer el espíritu de la Constitución que, como se ha dicho, es el de que el ciudadano elector pueda, ejercer amplia vigilancia y control sobre los actos de sus elegidos. En aplicación del artículo 144 de la Carta, el legislador puede establecer reserva sobre determinados actos, siempre que exista una razón constitucional del mismo rango que el principio de la soberanía popular, para justificar de manera objetiva, razonable y proporcionada la reserva. Así por ejemplo, en ejercicio de la función electoral, como más adelante se explicará, puede aceptarse

que el acto individual pueda ser reservado, con miras a preservar la autonomía del sufragante, en tratándose de la provisión de cargos.

En el caso del Congreso de la República, una es su actividad legislativa que gira alrededor de proponer, discutir y aprobar las leyes, y otra muy distinta su actuación como autoridad judicial, atribución ésta contenida en los artículos 116, 174-3,4,5, 175 y 178 de la Carta Política y en los artículos 329 y siguientes de la Ley 5 de 1992. Le corresponde asumir esta atribución cuando se trata del juzgamiento de aquellos altos funcionarios del Estado a los cuales el Constituyente les otorgó un fuero constitucional especial. Sobre estas funciones de carácter judicial, ya esta Corporación se ha pronunciado, así:

“F) La función judicial del Congreso

“Continuando con una tradición constitucional a la que ya se ha hecho referencia, el Constituyente de 1991 mantuvo la facultad del Senado y de la Cámara de Representantes de acusar y juzgar, respectivamente, a los más altos funcionarios del Estado. En efecto, los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política facultan al Congreso para ejercer la referida función judicial sobre los actos del presidente de la República -o quien haga sus veces-, de los magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura y del fiscal general de la nación. Como puede apreciarse, la única modificación que se introdujo en esta materia en la Carta Política en comparación con la Constitución de 1886, fue la de ampliar el radio de acción del Congreso habida cuenta de las nuevas instituciones y de los nuevos servidores públicos que entraron a formar parte del aparato estatal desde 1991.”
(Sentencia N° C-198 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

Igualmente, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que regula en su integridad la materia, en su título séptimo se refiere de manera específica al ejercicio de **“la función jurisdiccional”** por parte del Congreso de la República, y en su artículo 178, se remite a lo establecido en la Constitución Política en relación con las denuncias y quejas que se formulen contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 del mismo ordenamiento. El artículo 179 -de la Comisión de Investigación y Acusación-, le otorga a dicha comisión **“funciones judiciales de investigación y acusación”** en los procesos que tramita la Cámara de Representantes y le atribuye el conocimiento del régimen disciplinario contra los funcionarios a los que hace referencia el artículo 174 de la Constitución Política. Cabe anotar que el referido artículo 178 fue declarado exequible en su totalidad, y el 179 exequible en la parte pertinente, por esta Corporación, en el proceso de revisión previa que adelantó por tratarse de una ley estatutaria, mediante la Sentencia N° C- 037 de 1996 .

Ahora bien, como más adelante se explicará, frente a los literales a) y c) de la norma demandada y dentro de la actividad legislativa que adelanta el Congreso de la República, es constitucional el que el legislador haya previsto la votación secreta, para evitar que se identifique la forma como vota el congresista. Ello encuentra pleno fundamento en el artículo 185 de la Constitución Política cuyo contenido dispone:

“Artículo 185.- Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo”.

Dicha inviolabilidad consiste en que un congresista no puede ser perseguido en razón a las opiniones expresadas durante el curso de su actividad parlamentaria ni por los votos que emita, como dice la norma, en ejercicio del cargo. Es una institución que nace con el parlamento moderno y que busca garantizar la independencia de éste frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo. Pero en manera alguna puede interpretarse el artículo 185 en el sentido de que la inviolabilidad signifique una excepción al principio general de la publicidad de los actos del Congreso, ni, menos aún, implique inmunidad judicial. Para que el legislador sea inviolable por sus votos y opiniones no se requiere que éstos se mantengan bajo reserva. Por el contrario la inviolabilidad o inmunidad cobran sentido justamente frente a un acto y un juicio públicos.

Debe entenderse pues que la inviolabilidad opera en los casos en que los congresistas están ejerciendo su función legislativa, su función constituyente derivada, su función de control político sobre los actos del Gobierno y de la Administración y, eventualmente, su función administrativa, como es la de provisión de ciertos cargos. Pero cosa muy distinta ocurre cuando los congresistas, revestidos de la calidad de jueces, ejercen función jurisdiccional, como ocurre en los juicios que se adelantan contra funcionarios que gozan de fuero constitucional, especial (arts. 174, 175, 178-3, 178-4 y 199). Dichos juicios son, por definición constitucional, públicos, así lo establece el artículo 175 numerales 1o. y 4o. Para la Corte es claro que en este caso los congresistas asumen la calidad de jueces, tal como la Corte lo explicó en reciente jurisprudencia (Sentencia N° C-222 de 1996).

La Corte reconoce pues el valor trascendental que reviste la inviolabilidad de los congresistas. Como se ha dicho, esta garantía tiene por objeto asegurar la independencia de los congresistas frente a las interferencias de los demás poderes del Estado y su cumplimiento, por consiguiente, es prenda del correcto funcionamiento de la democracia. La inviolabilidad, sin embargo, no puede entenderse por fuera de su misión tutelar propia, pues, de otorgársele una extensión ilimitada, no sería posible deducir a los congresistas responsabilidad política, penal y disciplinaria en ningún caso. Los artículos 133 (responsabilidad política del congresista frente a sus electores), 183 (responsabilidad del congresista por violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades y de conflicto de interés, destinación indebida de dineros públicos y tráfico de influencias), 185 (responsabilidad disciplinaria) y 186 (responsabilidad penal) de la Constitución Política, imponen al congresista una serie de deberes que se proyectan en el ejercicio de su función pública de emisión del voto, la cual no puede ponerse al servicio de propósitos y objetivos que la Constitución y la ley repudian.

Es evidente que si se interpreta la inviolabilidad del voto en el sentido de que ésta ofrece al congresista una suerte de inmunidad judicial y disciplinaria total, no sería posible identificar ni sancionar las desviaciones más alevés al recto discurrir del principio democrático y serían sus propias instituciones las que brindarían abrigo a su falseamiento. La clara determinación de la responsabilidad de los congresistas por los conceptos indicados, define el umbral de su inviolabilidad, la que no puede legítimamente aducirse con el objeto de escudar faltas penales o disciplinarias, o establecer condiciones y mecanismos, a través del reglamento, que impidan investigar si el comportamiento del congresista -en el momento decisivo de su actividad que se confunde con la emisión de su voto-, se ciñó a los mandatos imperativos de la Constitución y de la ley penal y disciplinaria. La verificación de la transparencia adquiere la plenitud de su rigor cuando el Congreso desempeña la función judicial y, por ende, los congresistas asumen competencias de esa naturaleza. Si en este caso se decidiera conceder a la inviolabilidad del voto una latitud incondicionada, la función judicial ejercitada por jueces desligados de todo estatuto de responsabilidad -que a ello conduce impedir objetivamente verificar si el comportamiento del congresista se ajustó a la Constitución y a la ley-, perdería definitivamente dicha connotación y, de ese modo, todas las garantías del proceso habrían periclitado.

Por lo demás, la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia ha señalado que para efectos de la actuación judicial, los congresistas gozan de las mismas facultades y deberes de los Jueces o Fiscales, y de ello derivan igualmente, las mismas responsabilidades. Así lo reconoce, por lo demás, el propio Reglamento del Congreso (Arts. 333 y 341). Sobre este particular, la Corte al pronunciarse sobre la constitucionalidad de algunas normas de la Ley 5a. de 1992, sostuvo:

“De lo anterior se infiere que para estos efectos los Representantes y Senadores tienen las mismas facultades y deberes de los Jueces o Fiscales de instrucción y, consiguientemente, las mismas responsabilidades.

“La naturaleza de la función encomendada al Congreso supone exigencias a la actuación de los congresistas que, con su voto, colegiadamente concurren a la configuración del presupuesto procesal previo, consistente en la decisión sobre acusación y seguimiento de causa o no actuación y no seguimiento de causa. Además de las limitaciones inherentes

a su condición de congresistas, la índole judicial de la función analizada, impone hacer extensivos a éstos el régimen aplicable a los jueces, como quiera que lo que se demanda es una decisión objetiva e imparcial en atención a los efectos jurídicos que ha de tener.

“Sin perjuicio de que las decisiones que se adopten sean colegiadas, los miembros de las Cámaras, en su condición de jueces, asumen una responsabilidad personal, que incluso podría tener implicaciones penales.” (Sentencia N° C-222 de 1996, Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz). (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, y entendiendo que las actuaciones frente a los funcionarios que gozan de fuero especial -penal y disciplinario- es de índole judicial, el régimen aplicable a los jueces se hace extensivo a los congresistas, y ello implica de suyo “una responsabilidad personal”, que evidentemente trae como consecuencia el que su proceder deba ser público y no secreto, pues únicamente siendo de público conocimiento a la actuación singular puede imputarse dicha responsabilidad. Lo anterior encuentra respaldo en el artículo 228 de la Constitución Política, cuando dispone que la Administración de Justicia es función pública y sus actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley; cabe señalar que entre estas excepciones no se encuentran los juicios que adelanta el Congreso de la República a los altos funcionarios, excepciones que, como se ha señalado, no cabe admitir cuando su consagración puede llevar a eludir o descartar la responsabilidad penal de quien administra justicia, así sea de manera transitoria.

Ya en el plano de la función judicial -especial- que ejerce el Congreso, como son los juicios que adelanta contra funcionarios que gozan de fuero constitucional especial, referido a delitos cometidos en el ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, su actuación debe someterse a los principios generales de esa función pública.

En relación con el argumento de los supuestos o reales riesgos para la seguridad personal del congresista, la Corte advierte que el desempeño de cualquier alta posición dentro del Estado -ya sea de naturaleza administrativa o ejecutiva, de naturaleza legislativa o de naturaleza judicial- implica asumir riesgos, y de ello debe ser consciente quien, en circunstancias como las que ha vivido la República en los últimos tiempos y, por desgracia, vive aún, acepta dicha posición. Pero la debida protección de la seguridad de los altos funcionarios del Estado, y en general, la de cualquier persona, -protección que, al tenor del artículo 2o. de la Carta deben brindar las autoridades de la República-, no podría extremarse hasta llevar a la inmunidad total y absoluta, de suerte que no se pueda hacer jurídicamente responsables de sus actos, lo cual sería totalmente contrario a nuestro Estado de derecho.

En atención a todo lo anterior, encuentra la Corte que el literal b) del artículo 131 de la Ley 5a. de 1992, es inexecutable, por cuanto se refiere a una actuación de índole judicial que desarrolla el Congreso de la República de conformidad con la atribución especial dispuesta en el artículo 116 de la Constitución Política. Por ende, para efectos de establecer la responsabilidad personal del congresista que actúa como juez, la votación deberá ser nominal y pública, en los términos del inciso segundo del artículo 130 de la ley 5a. de 1992, inciso segundo. Dicha votación podría hacerse por los medios técnicos de que disponen las Cámaras, siempre y cuando puedan ser plenamente identificados la persona del congresista y su correspondiente voto.

Respecto de los otros dos literales contenidos en el artículo 131, es decir los literales a) y c), la Corte considera que ambas normas son exequibles, por las razones que a continuación se explican: En el caso del literal a) que reza: “*cuando se deba hacer una elección*”, se justifica plenamente el voto secreto. En estos casos el acto de elegir es un acto de carácter eminentemente político, mediante el cual el ciudadano -en este caso el congresista- hace efectivo el pleno ejercicio de la soberanía de la cual es titular (Art. 3 C.P.).

En estos casos con el voto secreto se busca garantizar la plena independencia del elector, sin que sea posible indagarle a quién favorece con su elección. Por lo demás, tratándose de elecciones, incluidas las que el Congreso hace, el voto secreto encuentra pleno respaldo constitucional en los artículos 190 y 258 de la Carta Política.

En cuanto al literal c) “*Para decidir sobre las proposiciones de amnistías o indultos*”, se trata igualmente de una decisión de contenido político, que, además, se ejerce en desarrollo

de la función legislativa contenida en el artículo 150, numeral 17, según el cual “*corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones : (...) 17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos.*”

Por otra parte, el que el voto sea secreto en tratándose de decidir sobre amnistías o indultos, resulta justificable habida cuenta de que estas decisiones se adoptan con fines de orden público y como señala la Constitución deben obrar graves motivos de conveniencia pública a cuyo amparo el voto secreto puede tener plena validez. Estas amnistías e indultos recaen por lo general, sobre grupos indeterminados de individuos que se han visto comprometidos en movimientos alzados en armas. Resulta claro pues, que la norma del artículo 185 de la Carta Política refiere su contenido a la actividad legislativa como función de orden genérico, razón por la cual los literales a) y c) de la norma demandada no son contrarios a la Constitución.

En cuanto se refiere al resto del artículo 131, incluido el parágrafo, se trata de normas de mero procedimiento, que en nada contravienen la Carta Política y que, por tanto, serán declaradas exequibles, únicamente en cuanto hacen relación a los literales a) y c) del mismo artículo.

El fuero no es un privilegio y se refiere, de manera específica, al cumplimiento de un trámite procesal especial, cuyo propósito es el de preservar la autonomía y la independencia legítimas de aquellos funcionarios a los que ampara. Por ello, es posible que como consecuencia de su naturaleza -proceso especial-, algunas de las medidas que se adopten en ellos no correspondan con los procedimientos ordinarios, sin que ello implique discriminación alguna, o desconocimiento de disposiciones constitucionales, pues es la propia Carta la que concibe el fuero especial que cobija a los altos funcionarios del Estado.

Sobre la razón de ser del fuero especial, sostuvo esta Corporación:

“La razón de ser del fuero especial es la de servir de garantía de la independencia, autonomía y funcionamiento ordenado de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero. Ante todo se busca evitar que mediante el abuso del derecho de acceso a la justicia se pretenda paralizar ilegítimamente el discurrir normal de las funciones estatales y el ejercicio del poder por parte de quienes han sido elegidos democráticamente para regir los destinos de la Nación.” (Sentencia N° C- 222 de 1996, Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz).

Se busca entonces con estos procedimientos, evitar que mediante el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la justicia, se impida irregularmente el normal desarrollo de las funciones estatales y el debido ejercicio del poder por parte de quienes mediante la expresión soberana, fuente del poder público, legítimamente lo detentan. Por ello, no puede bastar la simple denuncia o la queja del funcionario, como tampoco las actuaciones o diligencias que se adelanten en esta etapa, para que sea admisible su detención. Todavía en esta etapa, opera la presunción constitucional de inocencia, que implica su permanencia en el mismo, hasta tanto no sea del todo inevitable. Otra situación es la que se plantea en la etapa del juicio ante el Senado de la República, donde una vez admitida públicamente la acusación, el acusado “queda de hecho suspenso de su empleo” y se pondrá a disposición de la Corte Suprema de Justicia, en la forma en que lo dispone el propio artículo 175-2 de la Carta Política.

Sobre el particular ha sostenido esta Corporación lo siguiente:

“Salvo el caso de la indignidad por mala conducta, en el que la Cámara y el Senado gozan de plena capacidad investigativa y juzgadora, por tratarse de una función política, en los demás eventos en los que la materia de la acusación recae sobre hechos presuntamente delictivos, la competencia de la primera se limita a elevar ante el Senado la acusación respectiva o a dejar de hacerlo y, el segundo, a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, de acuerdo con lo cual se pondrá o no al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia (C.P. arts., 175-2 y 3; 178-3 y 4).” (Sentencia N° C-222 de 1996, Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz) (negritillas fuera de texto).

Así entonces, es evidente que la norma demandada establece una diferencia con el procedimiento ordinario penal, pero la misma se encuentra plenamente justificada con los argumentos anteriormente

anotados, de manera que no se produce discriminación alguna que pueda afectar el principio de igualdad. Los argumentos anteriores son suficientes para que esta Corporación decida que el artículo 337 de la Ley 5a. de 1992, no viola los artículos 13 y 29 de la Constitución Política.

DECISIÓN

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 131 de la Ley 5a. de 1992, con excepción del literal b) del mismo artículo, el cual se declara INEXEQUIBLE, en los términos de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 337 de la Ley 5a. de 1992.

COMENTARIO

Lo que se dice incidentalmente sobre el alcance de la inviolabilidad, que en todo caso no cubre las actuaciones de los congresistas cuando ejercen la función judicial, crea el problema posterior.

Ficha 4

SENTENCIA: T-322/96

PONENTE: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

PROBLEMA

Pedro Juan Moreno Villa, que es el accionante, se queja de que unos senadores, en un debate, vincularon su nombre con los paramilitares, sin tomarse el trabajo de hacer la correspondiente denuncia y sin existir una condena judicial que así lo permita.

Se precisará qué se entiende por inviolabilidad de los congresistas a fin de determinar si es o no un derecho absoluto porque si lo fuera, no había para que profundizar sobre los derechos fundamentales del peticionario; pero, siendo como lo es un derecho relativo hay que ver cuáles son los límites y características de esa inviolabilidad dentro del Estado social de derecho.

RATIO DECIDENDI

La Corte hace primero un estudio histórico del tema, en los siguientes términos:

2.1- Antes de la Constitución de 1991, la inviolabilidad de los Congresistas era caracterizada por los tratadistas como la irresponsabilidad parlamentaria, no como calificación peyorativa, sino como expresión que surgía de la historia constitucional colombiana. En efecto:

La Constitución de Cúcuta de 1821, refrendada por Bolívar, establecía:

Art. 66. Los miembros del Congreso... no son responsables por los discursos y opiniones que hayan manifestado en las Cámaras, ante ninguna autoridad ni en ningún tiempo.

En verdad, lo que se establecía en esta primera época era la **no responsabilidad**, criterio repetido en la Constitución de 1830:

Art. 73: Los Senadores y Representantes no son responsables en ningún tiempo, ni ante ninguna autoridad, de sus discursos y opiniones que hayan manifestado en las Cámaras.

La Constitución de la Nueva Granada de 1832, en su artículo 70, consagró algo igual a la anterior.

Y la Constitución de 1842, artículo 63, mantuvo el mismo criterio, pero lo amplió a la votación:

Los Senadores y Representantes no son responsables, en ningún tiempo ni ante autoridad alguna, por las opiniones que manifiesten y votos que den en las Cámaras o en el Congreso.

2.2- Se pasa luego a otra etapa en la cual se consagra la cláusula de irresponsabilidad. El calificativo de IRRESPONSABILIDAD aparece en la Constitución de 1853, artículo 18: Los miembros del Congreso son absolutamente irresponsables por las opiniones y votos que emitan en él, y gozan de inmunidad en sus personas, mientras duran las sesiones y mientras van a ellas y vuelven a su domicilio .

La Confederación Granadina, 1858, fué mucho más lejos en todo sentido:

Art. 26: Los Senadores y Representantes son irresponsables por los votos que den y por las ideas y opiniones que emitan en sus discursos. Ninguna Autoridad puede, en ningún tiempo, hacerles cargo alguno por dichos votos y opiniones, con ningún motivo ni pretexto.

La Constitución de Rionegro de 1863, en su artículo 45, repitió lo dicho en 1858.

2.3- La Constitución de 1886 restringe el concepto porque la irresponsabilidad deja de ser absoluta y se consagra la Inviolabilidad.

Se puede decir que se decanta esa cláusula de irresponsabilidad y se le da la dimensión propia de **garantía**, que se convierte en núcleo jurídico de las funciones de los parlamentarios. Dice la norma:

Artículo 106: Los Senadores y Representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo, en el uso de la palabra sólo serán responsables ante la Cámara a que pertenezcan; podrán ser llamados al orden por el que presida la sesión, y penados conforme al reglamento por las faltas que cometan.

2.4- La Carta de 1991, no altera la esencia de la inviolabilidad como garantía que provenía de la Constitución de 1886. Dice el artículo 185:

Los congresistas serán inviolables por las opiniones, y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.

4. ALCANCE DE LA INVOLABILIDAD

Desde 1886 la inviolabilidad no era absoluta, teniendo como cortapisa un control reglamentario que, tratándose de opiniones expresadas en ejercicio de las funciones parlamentarias, no podía ir más allá de la disciplina interna que el reglamento del Congreso establecía. Hoy tiene el mismo límite interno, pero, adicionalmente no puede afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

4.1- La Corte Constitucional, al referirse al artículo 185 C.P., especialmente a la inviolabilidad del voto, precisó:

Dicha inviolabilidad consiste en que un congresista no puede ser perseguido en razón a las opiniones expresadas durante el curso de su actividad parlamentaria ni por los votos que emita, como dice la norma, en ejercicio del cargo. Es una institución que nace con el parlamento moderno y que busca garantizar la independencia de éste frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo. Pero en manera alguna puede interpretarse el artículo 185 en el sentido de que la inviolabilidad signifique una excepción al principio general de la publicidad de los actos del Congreso, ni, menos aún, implique inmunidad judicial. Para que el legislador sea inviolable por sus votos y opiniones no se requiere que éstos se mantengan bajo reserva. Por el contrario la inviolabilidad o inmunidad cobran sentido justamente frente a un acto y un juicio públicos.

Debe entenderse pues que la inviolabilidad opera en los casos en que los congresistas están ejerciendo su función legislativa, su función constituyente derivada, su función de control político sobre los actos del Gobierno y de la Administración y, eventualmente, su función administrativa, como es la provisión de ciertos cargos. Pero cosa muy distinta ocurre cuando los congresistas, revestidos de la calidad de jueces, ejercen función jurisdiccional, como ocurre en los juicios que se adelantan contra funcionarios que gozan de fuero constitucional especial (arts. 174, 175, 178-3, 178-4, y 199). Dichos juicios son, por definición constitucional, públicos, así lo establece el artículo 175 numerales 1º y 4º. Para la Corte es claro que en este caso los congresistas asumen la calidad de jueces, tal como la Corte lo explicó en reciente jurisprudencia (Sentencia N° 222 de 1996).

La Corte reconoce pues el valor trascendental que reviste la inviolabilidad de los congresistas. Como se ha dicho, esta garantía tiene por objeto asegurar la independencia de los congresistas frente a las interferencias de los demás poderes del Estado y su cumplimiento, por consiguiente, es prenda del correcto funcionamiento de la democracia. La inviolabilidad, sin embargo, no puede entenderse por fuera de su misión tutelar propia, pues, de otorgársele una extensión ilimitada, no sería posible deducir a los congresistas responsabilidad política, penal y disciplinaria en ningún caso. Los artículos 133 (responsabilidad política del congresista frente a sus electores), 183 (responsabilidad del congresista por violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades y de conflicto de interés, destinación indebida de dineros públicos y tráfico de influencias), 185 (responsabilidades disciplinaria) y 186 (responsabilidad penal) de la Constitución Política, imponen al congresista una serie de deberes que se proyectan en el

*ejercicio de su función pública de emisión del voto, la cual no puede ponerse al servicio de propósitos y objetivos que la Constitución y la ley repudian*¹.

La finalidad de la mencionada inviolabilidad, es garantizar el control político; todo lo que no corresponde a esa función, e invade derechos ajenos, se cataloga como abuso. Queda así explicada otra de las razones para la limitación del citado derecho.

4.2- En algunas oportunidades surge tensión de garantías institucionales con derechos fundamentales, y, entonces, científicamente no se puede decir que la garantía institucional de la inviolabilidad de las opiniones de los congresistas, en ejercicio de sus funciones, es absoluta y que frente a ella, desaparecen los derechos fundamentales, sino que, de acuerdo con la transformación de la interpretación constitucional que se inició desde antes de la segunda guerra mundial, se puede dar solución adecuada a cualquier colisión de principios, lo cual no implica la desaparición de uno de ellos, sino la ponderación de cuál tiene prevalencia para el caso concreto en estudio.

6. LA NECESIDAD DE APLICAR METODOS DE INTERPRETACIÓN ACTUALES PARA DILUCIDAR UN CONFLICTO ENTRE DIVERSOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Las opiniones de los congresistas, expresadas en ejercicio de sus funciones (art. 185 C.P.) pueden afectar derechos fundamentales (p.ej. los señalados en los arts. 15, 16, 21 y, especialmente, la dignidad). Si se aplicara el tradicional método exegético, teniendo en cuenta el tenor estricto de los artículos mencionados y subsumiendo el caso concreto dentro de la norma correspondiente, se tendría que el método NO SIRVE porque igualmente válidos serían tanto el criterio del congresista que invoca su inviolabilidad como el criterio de quien pida respeto para su dignidad, su honra, su imagen e intimidad, ya que cada uno de los actores invocaría la norma que lo favorece. Si la solución estuviera en el método histórico, acudiéndose a la escuela intencionalista, en donde la verdadera interpretación se encuentra en la intención de los constituyentes, tendríamos que sirve para explicar que la inviolabilidad parlamentaria respondió en el siglo pasado al establecimiento de una cláusula de irresponsabilidad, en la Constitución de 1886 a la garantía de la inviolabilidad, y luego, en la actual Carta, la intención de los constituyentes fue la de mantener la garantía, con la característica de institucional. Este método tampoco sirve para encontrar solución en el caso de que la inviolabilidad afecte los derechos fundamentales de una persona. En esta hipótesis, la interpretación debe ir más allá del método subjetivo, permitido por el artículo 27 del Código Civil, debe buscar la finalidad de las normas: evaluar la protección a los derechos fundamentales en discusión y considerar que la inviolabilidad tiene como finalidad permitir el control político; entonces algo se habría adelantado pero no lo suficiente, como para dilucidar los conflictos jurídicos que surgen entre diversos principios. No hay camino diferente al de buscar otros métodos interpretativos, adicionales, como sería por ejemplo la selección de las premisas por parte de Juez constitucional, ponderando cuál principio prevalece en el caso concreto, si la inviolabilidad o la dignidad o la honra o la intimidad o la imagen. Esto no se puede resolver con la frase de que el bien común prevalece sobre el particular, porque esta frase también cobijaría a la dignidad, porque ella se irradia por gran parte del ámbito constitucional, y no sería válida para el derecho a la vida porque la vida es un bien jurídico primario.

Hay que decidir cuál interés debe ceder, teniendo en cuenta la conformación típica del caso y las circunstancias especiales de aquél, es decir, hay que hacer ponderación de principios².

En otras palabras hay que acudir a la lógica de lo razonable expresión que se ha aplicado en numerosos fallos de la Corte Constitucional y que la Corte Suprema de Justicia empleó en su famosa sentencia de 13 de noviembre de 1928³. La razonabilidad hace relación a que un

¹ Sentencia C-245/96, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

² Las normas se dividen en PRINCIPIOS y REGLAS. Los conflictos entre reglas se solucionan con cláusulas de excepción o declarando inválida la regla anterior. En las colisiones de principios no se declara inválido uno de ellos, ni se establece cláusula de excepción, sino que la tensión se soluciona por el mayor peso en el CASO CONCRETO y continúan en el universo jurídico ambos principios.

³ G.J. T. XXXVI, #1832, p. 193.

juicio está conforme con la prudencia, la justicia y la equidad que rigen para el caso concreto, es decir, implica una coherencia externa, con los supuestos fácticos. La RAZONABILIDAD supera la tradicional RACIONALIDAD porque ésta exige una coherencia interna, una lógica formal.

En una coherencia interna, igual razón tiene el parlamentario para defender su inviolabilidad como la persona afectada por las opiniones del congresista. En lo razonable, si la coherencia es externa, cobra fuerza la relación con lo constitucionalmente admisible, con la finalidad de la norma y su efecto útil y con la caracterización del Estado democrático; por eso cuando dos hipótesis jurídicas son racionales, para preferenciar una de ellas hay que apelar a lo razonable. La finalidad de la mencionada inviolabilidad, es garantizar el control político; todo lo que no corresponde a esa función, se cataloga como abuso del derecho.

En conclusión, si las referencias que se hacen a un importante servidor público o a una personalidad que es susceptible de ser sujeto de opinión pública, guardan relación con un problema que interesa a todos, como es el de la paz y que era el tema del orden del día para controvertir en las Cámaras, no puede invocarse de manera generalizada por quien es mencionado en la crítica, que su intimidad, su honra y su imagen le sirven de escudo; por supuesto que si se traen a colación aspectos de la vida íntima que no vienen al caso, si la burla grosera supera a la ironía, entonces, ahí sí no puede ubicarse el debate parlamentario en una esfera intocable. Caben en estas últimas situaciones los controles político, reglamentario, disciplinario, de tutela y aun penal.

Si no hay extralimitación en la tantas veces citada inviolabilidad de opinión de los congresistas, no hay razón lógica para estimar que se vulnera la dignidad de un ciudadano, porque, siendo el ejercicio del control político esencial a la democracia, y, siendo la dignidad expresión del nuevo Estado Social de Derecho, que históricamente tiene como uno de sus pilares la CONVIVENCIA, necesariamente se concluye que si el control político fortifica la democracia, esto repercute indudablemente en mayor protección real a la dignidad de los asociados, o, como dice PECES-BARBA: se generaliza la dignidad.

Ni más faltaba que los Congresistas, en los debates, no pudieran expresarse con las innumerables modalidades que permite la RETORICA. Una de esas formas, muy utilizada en los parlamentos, es la reducción de los lugares. PERELMAN en su Tratado de la argumentación, hace referencia a esta táctica:

“Para acentuar lo terrible de una herejía o de una revolución, ora recurriremos a los lugares de la cantidad, mostrando que esta herejía acumula todas las herejías del pasado, que esta revolución amontona desórdenes tras desórdenes más que ninguna otra, ora apelaremos a los lugares de la cualidad, indicando que la herejía preconiza una desviación totalmente nueva o un sistema que nunca antes existió”⁴.

Claro que el ideal sería la más absoluta discreción y respeto, pero al calor de la confrontación ideológica, es utópico exigirlo. Es más, aún dentro del clima sosegado de la confección de una sentencia judicial, ya esta Corte Constitucional consideró que era INEXEQUIBLE, lo que establecía el proyecto de Ley estatutaria de la justicia, artículo 55: “Así mismo en ningún caso le será permitido al funcionario ni a los sujetos procesales, hacer calificaciones ofensivas respecto de las personas que intervienen, debiendo limitarse al examen de los hechos y a las conclusiones jurídicas que de ellos se deriven”⁵. Si esta prohibición es inconstitucional para los jueces en la elaboración de las providencias judiciales, no tendría sentido constitucionalizar la prohibición para los parlamentarios quienes gozan de inviolabilidad en sus opiniones en ejercicio de sus funciones, en virtud de un precepto constitucional expreso. No se puede, mediante tutela establecer un METALENGUAJE⁶.

⁴ CH. PERELMAN Y L. OLBRECHTS-TYTECA, Tratado de la argumentación, editorial Gredos, pág. 164, Madrid.

⁵ C-37/96, M. P. : Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶ Ver JESUS PRIETO DE PEDRO, Lenguas, lenguaje y derecho, Cuaderno Civitas, Madrid.

Será la jurisdicción ordinaria, para los eventos en que no se afecta el núcleo esencial de la dignidad, la que estudiará los efectos de una opinión que el afectado considera le hubiere ocasionado perjuicios, como en el caso de una presunta calumnia o injuria.

DECISIÓN

Niega la tutela, pero por las razones de esta sentencia.

NICHO

Funda línea, no cita otras sentencias particularmente importantes en la materia.

COMENTARIO

Sentencia poco relevante porque si bien trata el tema, no se ocupa de los votos, sino de las expresiones de los Congresistas en sus debates, aunque puede tener alguna incidencia en la construcción de la línea jurisprudencial. Hay un interesante salvamento de voto de JORGE ARANGO MEJÍA, que sostiene: Pues bien: todas estas funciones exigen una absoluta independencia de los congresistas: las dos primeras, frente a los intereses particulares, pues al reformar la Constitución o al dictar las leyes, deberán tener en cuenta la primacía del interés general; y las dos últimas, frente a los gobernantes cuya conducta deben juzgar, y frente a la oposición y a los acusadores, la justicia de cuyos reclamos y denuncias tienen que examinar. En la medida en que se recorta, lesiona o disminuye la independencia de los congresistas, se acrecientan los riesgos de romper el equilibrio de los intereses generales prevalentes y los particulares sometidos a éstos, y crece, además, la amenaza del despotismo.

Esta, la independencia de los congresistas, es la razón de ser del artículo 185 de la Constitución. La democracia, como gobierno del pueblo, trae consigo la ficción de la sabiduría de las mayorías y la consecuente sabiduría de sus representantes. Se ha dicho que las mayorías tienen la razón, sólo por serlo, hasta cuando se equivocan. Pero, para que esa sabiduría de los congresistas sea la expresión de la voluntad popular, tiene que expresarse libremente, sin amenazas, recortes o ataduras.

Ficha 5

SENTENCIA: C-385-96

PONENTE: ANTONIO BARRERA CARBONELL

PROBLEMA

Se cuestionan los términos de investigación, su cierre, calificación y sus consecuencias, pues estos asuntos son de competencia de la Corte Suprema o de los jueces y fiscales. Se viola el debido proceso y la doble instancia y se puede favorecer la impunidad.

Los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante estriban, en esencia, en que las normas acusadas le otorgan a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes atribuciones propias de los jueces, los cuales en el juicio contra los altos funcionarios del Estado son: la Cámara de Representantes y el Senado en pleno, la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, Corporaciones y Organismos autorizados por la Constitución (arts. 174, 175, 235-2 y 251-1) para adelantar las investigaciones, acusar, condenar o absolver, es decir, ejercer las funciones como jueces especiales de los imputados con fuero constitucional.

Adicionalmente, el actor encuentra que el art. 340 es violatorio de los derechos al debido proceso, y de los principios de la doble instancia y de la reserva del sumario (arts. 29 y 31 C.P.).

RATIO DECIDENDI

2.1. Cosa juzgada parcial.

Mediante la Sentencia C-222/96⁷ se declaró exequible la palabra “*acusación*”, referida a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, contenida en el art. 341 y las expresiones “*Decisión sobre resolución calificadora*”, “*y decidirá si aprueba o no*”,

⁷ M.P. Fabio Morón Díaz.

“Si fuere rechazado designará a un nuevo representante para que elabore la resolución de acuerdo con lo aceptado por la Comisión” del art. 342 la Ley 5a./92.

En razón de lo anterior y dado que las sentencias de la Corte tienen la fuerza de cosa juzgada constitucional, en la parte resolutive de este proveído, se ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-222/96, en relación con la exequibilidad de las referidas palabra y expresiones. Por consiguiente, la decisión de la Corte se contraerá a la acusación contra el art. 341, salvo la palabra “acusación”, alusiva a dicha Comisión, empleada en éste, así como a los siguientes apartes del art. 342:

“Recibido el proyecto de resolución calificadora, la Comisión de Investigación y Acusación se reunirá dentro de los cinco (5) días siguientes y estudiará el proyecto presentado”.

2.2. Inhibición.

La Corte se declarará inhibida para fallar en el fondo de la acusación formulada contra el art. 343 del Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, adoptado mediante la Ley 5a. de 1992, por carencia actual de objeto para decidir, dado que dicha disposición fue derogada por el art. 3 de la Ley 273 de 1996, en virtud de la cual se modificó el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios. En efecto dice esta norma:

“Artículo 3°. El artículo 343 de la Ley 5a. de 1992, quedará así:

“Artículo 343. Consecuencia del proyecto de resolución acusatoria. Al día siguiente de la aprobación del proyecto de resolución, el Presidente de la Comisión, enviará el asunto al Presidente de la Cámara, a fin de que la Plenaria de esta Corporación, avoque el conocimiento en forma inmediata. La Cámara se reunirá en pleno dentro de los cinco (5) días siguientes para estudiar, modificar y decidir en el término de quince días sobre el proyecto aprobado por la Comisión.

“Si la Cámara de Representantes aprueba la Resolución de preclusión de investigación, se archivará el expediente. Si la aprobaré (sic), designará una Comisión de su seno para que elabore, en el término de cinco (5) días, el proyecto de Resolución de Acusación”.

Es de anotar, que un pronunciamiento similar al que se adoptará en esta sentencia con respecto a la aludida norma fue emitido por la Corte en la aludida Sentencia C-222/96.

3.1. La función judicial del Congreso en los procesos contra los altos funcionarios del Estado.

Además de la función de legislar que normal y ordinariamente le corresponde al Congreso, la Constitución lo ha habilitado para ejercer “determinadas funciones judiciales” (art. 116 inciso 2). Estas funciones las cumple el Congreso cuando acomete la investigación y juzgamiento, por causas constitucionales, del Presidente de la República o quien haga sus veces, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los Miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, y aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos, con arreglo a las previsiones de los arts. 174, 175, 178-3-4-5, 235, numeral 2, 327 a 366 de la Ley 5a. de 1992, 178, 179, 180, 181, 182 y 183 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

La jurisprudencia de la Corte ha distinguido dos tipos de procesos, a partir de los preceptos de la Constitución que regulan en forma diferenciada los casos de acusación por delitos comunes (art. 175 numeral 3), de los que aluden a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta. Tratándose de los primeros la función del Senado se limita “a declarar si hay lugar o no a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema”, con lo cual dicha actuación constituye una condición o requisito de procedibilidad del proceso penal que debe adelantarse ante ésta. Y cuando se dan los segundos, de un lado, se determina la responsabilidad política del imputado, en el sentido de que el Senado puede imponer, únicamente, si fuere el caso, mediante sentencia la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, y de otro lado, al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

Sobre el ámbito de las competencias del Congreso, con respecto al conocimiento de los dos tipos de acusación que se han reseñado, en la Sentencia C-222/96 se precisó lo siguiente:

“Salvo el caso de la indignidad por mala conducta, en el que la Cámara y el Senado gozan de plena capacidad investigativa y juzgadora, por tratarse de una función política, en los demás eventos en los que la materia de la acusación recae sobre hechos presuntamente delictivos, la competencia de la primera se limita a elevar ante el Senado la acusación respectiva o a dejar de hacerlo y, el segundo, a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, de acuerdo con lo cual se pondrá o no al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia (C.P. arts., 175-2 y 3; 178- 3 y 4). Es evidente que ni la resolución de acusación de la Cámara ni la declaración de seguimiento de causa, como tampoco los actos denegatorios de una y otra, tratándose de hechos punibles, comportan la condena o la absolución de los funcionarios titulares de fuero, extremos que exclusivamente cabe definir a la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia definitiva. Aunque hay que advertir que cuando la Cámara no acusa, o el Senado declara que no hay lugar a seguir causa criminal, tales decisiones, tienen indudablemente un sentido definitivo, en los términos de la Constitución y de la ley, por cuanto no se podrá dar judicialmente el presupuesto procesal para que se continúen las actuaciones contra el funcionario acusado e investido con el fuero constitucional”.

(...)

“La función atribuida a las Cámaras es de naturaleza judicial siempre que se refiera a hechos punibles y, por lo tanto, no es en modo alguno discrecional. Si con arreglo a las averiguaciones que en su seno se realicen, existen razones que ameriten objetivamente la prosecución de la acción penal, vale decir, el derecho a la jurisdicción y a la acción penal, única llamada a pronunciarse de fondo sobre la pretensión punitiva, no puede existir alternativa distinta a la formulación de la acusación y a la declaración de seguimiento de causa. Sí, por el contrario, no es ése el caso, la opción no puede ser distinta de la de no acusar y declarar el no seguimiento de causa”.

En la aludida sentencia igualmente señaló la Corte que en la actuación judicial que les es propia, los correspondientes órganos del Congreso y sus integrantes tienen las mismas facultades y deberes de los jueces o fiscales e idénticas responsabilidades, cuando expresó:

“De lo anterior se infiere que para estos efectos los Representantes y Senadores tienen las mismas facultades y deberes de los Jueces o Fiscales de instrucción, y, consiguientemente, las mismas responsabilidades”.

“La naturaleza de la función encomendada al Congreso supone exigencias a la actuación de los congresistas que, con su voto, colegiadamente concurren a la configuración del presupuesto procesal previo consistente en la decisión sobre acusación y seguimiento de causa o no acusación y no seguimiento de causa. Además de las limitaciones inherentes a su condición de congresistas, la índole judicial de la función analizada, impone hacer extensivos a éstos el régimen aplicable a los jueces, como quiera que lo que se demanda es una decisión objetiva e imparcial en atención a los efectos jurídicos que ha de tener”.

“Sin perjuicio de que las decisiones que se adopten sean colegiadas, los miembros de las Cámaras, en su condición de jueces, asumen una responsabilidad personal, que incluso podría tener implicaciones penales”.

3.2. Cargos contra el inciso 2o del artículo 339, de la Ley 5a. de 1992.

En la Sentencia C-222/96, citada, al decidirse sobre la exequibilidad de los apartes demandados del art. 342 de la Ley 5a. de 1992, dijo la Corte:

“Esta norma se refiere de manera clara e inequívoca al procedimiento que debe seguirse dentro de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, una vez el Representante-Investigador elabora el respectivo proyecto de resolución calificadora, el cual, como es natural, deberá poner a consideración de los demás miembros de dicha Comisión para que éstos lo acojan, modifiquen o rechacen, pues es la Comisión, y no sus miembros individualmente considerados, la que debe proponer

una u otra definición ante el pleno; de lo anterior se concluye que en nada vulnera el ordenamiento superior; una disposición que se limita a señalar cómo deben proceder los miembros de una de sus células, para cumplir con las funciones de instrucción que se le asignaron, mucho menos si en ninguno de sus apartes ella asigna funciones de carácter decisorio que son de competencia exclusiva del pleno”.

El acápite normativo que se acusa dispone que la cesación de procedimiento, en los términos y causales del Código de Procedimiento Penal, procederá en cualquier momento del proceso, y el expediente se archivará.

En parte alguna la norma atribuye a la Comisión de Investigación y acusación, como lo afirma el demandante, la facultad de calificar el sumario mediante “la cesación de procedimiento” o preclusión de la investigación. Por lo tanto, hay que entender que conforme a los numerales 3 y 4 del art. 178 de la Constitución, dicha atribución le corresponde al pleno de la Cámara de Representantes, lo cual reitera el art. 343 de la Ley 5a/92 modificado por el art. 3 de la ley 273/96. En las circunstancias descritas estima la Corte que el segmento acusado es exequible y así se declarará.

3.3. Cargos contra apartes del artículo 340 de la Ley 5a. de 1992

La Corte procede a analizar los diferentes cargos que el demandante formula contra la norma referenciada, así:

El acápite que se acusa regula el cierre de la investigación, a través de un auto contra el que no procede recurso alguno y del cual se ordena dar traslado únicamente al defensor.

La decisión en cuestión persigue la finalidad de clausurar la actuación investigativa de modo que no se puedan adelantar nuevas diligencias ni ordenar ni practicar pruebas. De este modo, aquélla no comporta una determinación de fondo, lo cual si ocurre cuando se califica el mérito de la investigación. Por tratarse de una decisión de mero trámite, consideró el Legislador dentro de su autonomía que no era procedente establecer recursos. Así las cosas no encuentra la Corte que lo acusado viole el debido proceso; tampoco viola el principio de la doble instancia porque corresponde a la ley señalar con respecto a las sentencias, no a los autos, cuando procede la apelación o la consulta.

No existe violación de la reserva del sumario cuando la norma precisamente ordena un traslado al defensor, que es el representante del imputado en el proceso, en una etapa, la investigación dentro de la cual la Corte ha admitido que puede ejercerse la defensa en toda su plenitud.

No obstante, observa la Corte que constituye una violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso la omisión que contiene la norma al no incluir dentro del traslado allí ordenado a los demás sujetos procesales como el Ministerio Público y eventualmente a la parte civil. En tal virtud, la Corte declarará exequible el aparte normativo acusado, bajo la condición de que se entienda que el traslado debe darse no sólo al defensor sino también a los demás sujetos procesales.

3.4. Cargos contra el artículo 341 de la Ley 5a. de 1992

Esta norma en nada se opone a la Constitución, porque simplemente se limita a disponer que vencido el término del traslado a que alude la norma anterior, el Representante-Investigador dentro de los diez (10) días siguientes presentará al presidente de la Comisión de Investigación y Acusación, el proyecto de resolución de acusación o de preclusión de la investigación, pues corresponde a ésta, según lo prevé el art. 342 de dicha ley decidir si aprueba o no el proyecto presentado y si fuere rechazado designará a un nuevo representante para que elabore la resolución de acuerdo con lo aceptado por la Comisión. Como lo prevé el art. 343, ya citado, con las modificaciones que le introdujo la ley 273/96, la decisión de fondo, en el sentido de precluir la investigación o expedir resolución de acusación corresponde a la Cámara en Pleno. Por lo dicho, se declarará exequible el art. 341, salvo la palabra “Acusación”, respecto de la cual debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-222/96, que la declaró exequible.

3.5. Cargos contra el art. 342 de la Ley 5a. de 1992

Por las mismas razones expuestas en la Sentencia C-222/96, que antes se transcribieron, en la cual se declararon exequibles algunos apartes del art. 342, la Corte estima que igualmente es exequible el resto de dicha disposición que dice:

“Recibido el proyecto de resolución calificadora, la Comisión de Investigación y Acusación se reunirá dentro de los cinco (5) días siguientes y estudiará el proyecto presentado”.

DECISIÓN

Primero. Declarar EXEQUIBLES las siguientes disposiciones de la Ley 5a. de 1992: el inciso 2, del artículo 339; los apartes acusados del art. 340, bajo la condición de que se entienda que el traslado debe darse no sólo al defensor sino a los demás sujetos procesales; el art. 341, salvo la expresión “Acusación”, declarada exequible mediante la Sentencia C-222/96; el art. 342, en cuanto a la expresión “*Recibido el proyecto de resolución calificadora, la Comisión de Investigación y Acusación se reunirá dentro de los cinco (5) días siguientes y estudiará el proyecto presentado*”.

Segundo. Estése a lo resuelto en la Sentencia C-222/96, en cuanto a la palabra “Acusación”, empleada en el art. 341 de la Ley 5a. de 1992 y las expresiones “*Decisión sobre resolución calificadora*”, “*y decidirá si aprueba o no*”, “*Si fuere rechazado designará a un nuevo representante para que elabore la resolución de acuerdo con lo aceptado por la Comisión*” del art. 342 de la misma ley.

Tercero. INHIBIRSE para pronunciarse de fondo en relación con el art. 343 de la Ley 5a. de 1992.

Ficha 6

SENTENCIA: C-386-96

PONENTE: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

PROBLEMA

En auto del 15 de noviembre 1995, el Magistrado Sustanciador admite parcialmente la demanda y rechaza la acusación contra los artículos 28, 146, 302 y 307 de la Ley 5ª de 1992 pues sobre estas disposiciones ya existía pronunciamiento de la Corte Constitucional. Así, la Sentencia C-025/93 declaró exequibles los artículos 28 y 307 mientras que la Sentencia C-146/93 declaró inexecutable el artículo 146 y la sentencia C-319/94 declaró inexecutable el artículo 302, por lo cual frente a estas disposiciones opera la cosa juzgada constitucional.

Se cuestiona la publicidad de las sesiones de las Cámaras, porque eso deja en condiciones desiguales a la rama judicial. Se cuestiona la atribución constituyente de las Cámaras para aprobar reformas a la Constitución, así como la posibilidad de imponer condiciones y restricciones a las intervenciones ciudadanas, como la posibilidad de ordenar la captura de los congresistas sólo cuando exista acusación y la composición y las investigaciones de la comisión de acusaciones.

RATIO DECIDENDI

Democracia, opinión pública e igualdad entre las ramas de poder en materia informativa

4- Según el actor, el artículo 88 del Reglamento del Congreso viola la Constitución pues no sólo desconoce la unidad de materia sino que, además, consagra una discriminación en materia informativa contra el Poder Judicial. La Corte no comparte el criterio del demandante pues, de un lado, considera que existe una conexidad suficiente entre el tema de la ley y el artículo impugnado, pues es razonable que el cuerpo normativo encargado de regular la actividad del Congreso incluya una disposición encaminada a conferir una amplia publicidad a las sesiones parlamentarias, a través de diferentes medios de comunicación.

5- De otro lado, desde el punto de vista material, la norma simplemente establece mecanismos para lograr una mayor transparencia y publicidad de los debates y las sesiones en el Congreso, con el fin de hacer más fluidas las relaciones entre el cuerpo legislativo y la opinión pública. Para ello se prevé que haya programas semanales de televisión, comunicados periodísticos y transmisiones especiales de radiodifusión, por medio de las cuales se puedan divulgar las actividades del Congreso. Igualmente se crea un informativo del Congreso, se autoriza a las Mesas Directivas para efectuar contratos que permitan la transmisión en directo de debates de especial importancia y se ordena a la Radiodifusora Nacional la difusión gratuita de estos debates. Finalmente se señala que la autoridad estatal de televisión deberá poner a disposición

de las Cámaras sendos espacios semanales en horas de máxima audiencia para que éstas informen sobre las actividades desarrolladas por el Congreso y sus miembros.

La Corte no encuentra ninguna objeción a esta regulación, pues ella pretende dar mayor transparencia a los debates parlamentarios y hacer más fluida la comunicación entre el Congreso y la opinión pública. Esto no puede sino fortalecer la democracia, la cual presupone la existencia de una opinión pública libre e informada, cuyo desarrollo se ve favorecido por la divulgación de los debates y actividades del Congreso. Así, la transparencia y publicidad de los debates parlamentarios cumple en el Estado social de derecho (CP art. 1º) importantes finalidades, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. En efecto, existen determinados argumentos y motivos que pueden invocarse a puerta cerrada pero que no son admisibles al hacerse públicos, pues su injusticia se vuelve manifiesta. Por ello Kant consideraba que uno de los principios trascendentales del derecho público era el siguiente: “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”⁸. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana (CP art. 1º). La publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional. Por todo lo anterior, la Corte tampoco coincide con el argumento del demandante según el cual la norma establece una discriminación contra la rama judicial. De un lado, el debate en el Congreso y la tarea legislativa tienen diferencias con la labor de los jueces, por lo cual no tiene por qué ser idéntica la manera como se hacen públicas las actividades de las distintas ramas de poder. Así, si bien la rama judicial no cuenta con programas de televisión o de radio, lo cierto es que los funcionarios judiciales cuentan con otros mecanismos para divulgar el contenido de sus decisiones. Por ejemplo, la propia Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y otras normas concordantes prevén no sólo la publicación de gacetas con las providencias de las altas corporaciones sino que se autoriza a los funcionarios judiciales a explicar el contenido y alcances de sus decisiones. Además, mal se puede exigir, sin afectar el principio de la unidad de materia, paradójicamente invocado por el actor, que la ley que reglamenta la actividad del Congreso establezca también los mecanismos y formas de divulgación de las actividades de la rama judicial.

Finalmente, tampoco encuentra la Corte que este artículo desconozca la autonomía del ente de derecho público a quien compete la dirección de la televisión (CP arts. 76 y 77), pues la propia Carta señala que la política en materia televisiva es determinada por la ley (CP art. 77), por lo cual es perfectamente legítimo que el Reglamento del Congreso reserve ciertos espacios razonables a la divulgación de las actividades parlamentarias.

Poder Constituyente derivado e interpretación auténtica de la Carta

6- El artículo 219 de la Ley 5 de 1992 señala que las Cámaras tienen la facultad de enmendar la Constitución conforme al procedimiento previsto por ésta y reglamentado “con la máxima autoridad” por esa misma ley. Según el actor, la expresión “con la máxima autoridad” viola la Carta, pues la Constitución es la norma de normas (CP art. 4º), por lo cual no puede una ley ser la norma suprema que reglamenta la actividad de reforma de la propia Constitución.

⁸ Emanuel Kant. La paz perpetua. Madrid: Tecnos, 1985, Segundo Apéndice, p. 61.

La Corte coincide con el argumento del actor. En efecto, si la Constitución es la norma superior de la nación colombiana (CP art. 4º), esto significa que toda otra disposición que la contradiga no tiene validez. Por consiguiente, si la reglamentación expedida por el Congreso en materia de reforma a la Carta viola lo prescrito por la propia Constitución en este campo, entonces esa reglamentación legislativa debe ser retirada del ordenamiento para preservar la supremacía de la Constitución. Ahora bien, la propia Carta ha atribuido a la Corte Constitucional el papel de preservar la integridad y supremacía de la Constitución (CP art. 241), por lo cual se entiende que este tribunal es un órgano límite, pues no tiene en este campo ningún superior jerárquico, y su función es interpretar la norma límite, que es la Constitución. Esto significa obviamente que en caso de que exista un conflicto en torno al alcance de una disposición constitucional entre el desarrollo normativo expedido por el Congreso y la interpretación efectuada por la Corte, prevalece la interpretación de esta última, por cuanto ella es la guardiana de la Carta, y por ende su interpretación constitucional funge como auténtica dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Por ello no se puede admitir que la interpretación que el Congreso efectúa de la Carta al expedir normas legales sea la interpretación “con máxima autoridad”, por cuanto ello implica confundir la Constitución y la ley, y comporta la erosión del carácter normativo de la Constitución y de su valor jerárquico como norma de normas (CP art. 4º) pues, como lo ha establecido la doctrina jurídica, sin control constitucional al Legislador no existe, stricto sensu, Constitución. Al respecto ya había dicho esta Corporación:

“En este proceso abierto y fluido de la interpretación Constitucional no puede el Legislador reclamar el monopolio del mismo y, menos aún, atribuir a sus dictados el carácter de interpretación auténtica. La interpretación que realiza el Legislador de los textos constitucionales la hace en el contexto del ejercicio de su función legislativa y sólo puede obedecer a ese propósito. Las definiciones y precisiones que efectúa no trascienden lo que siempre será norma legal y se funden en ésta. La Corte Constitucional como guardiana de la integridad de la Constitución tiene la misión de confrontar las leyes con sus preceptos y excluir aquéllas que los quebranten, lo que garantiza que la Carta siempre se mantenga como parámetro objetivo de la validez de las restantes normas del ordenamiento y que en todo momento pueda distinguirse lo que es obra del poder constituyente y lo que entra en el campo de los poderes constituidos. De lo dicho se desprende la existencia de un límite cierto a la función interpretativa de los poderes constituidos: sus actos no pueden fungir como interpretación auténtica de la Constitución y elevarse al rango de parámetro constitucional. La Corte en ejercicio de sus atribuciones de defensa del orden constitucional no podría cumplirlas si da cabida a interpretaciones auténticas distintas del fiel entendimiento y lectura que ella misma debe en cada caso hacer de su texto (subrayas no originales).”⁹

7- En ese orden de ideas, la Corte considera que la expresión impugnada, según la cual la reglamentación que efectúa la Ley 5º de 1992 del procedimiento de reforma a la Constitución a través del Congreso se hace “con la máxima autoridad” desconoce el carácter de poder constituido que tiene esa institución. En efecto, es cierto que el Congreso posee funciones constituyentes, pues tiene la capacidad de reformar la Carta (CP arts. 374 y 375), pero no puede ejercer esas atribuciones por fuera de los linderos establecidos por la norma de normas. El Congreso es entonces un poder constituyente pero derivado, por lo cual la reglamentación legal del procedimiento de reforma constitucional está sujeto al control por la Corte Constitucional, pues tiene que ajustarse a lo previsto en la propia Carta. El Legislador puede entonces interpretar con autoridad las leyes que él mismo ha expedido (CP art 150 ord. 1º) pero no puede interpretar, con autoridad y de manera auténtica, la propia Constitución, pues dejaría de estar sometido a la Carta, que es norma de normas (CP art. 4º). La expresión “con la máxima autoridad” del artículo 219, parcialmente impugnado, será entonces retirada del ordenamiento.

⁹ Sentencia C-531/93 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 23.

Iniciativa popular y poder reglamentario de las mesas directivas

7- El inciso segundo del párrafo del artículo 230 señala que en las leyes de iniciativa popular habrá un vocero designado por los ciudadanos, el cual podrá intervenir ante las Cámaras, para lo cual “deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.” Según el demandante, la expresión subrayada viola la Carta pues permite restringir arbitrariamente la participación del vocero en los debates parlamentarios.

La Corte no coincide con el actor pues considera que es perfectamente razonable que las mesas directivas de las Cámaras establezcan una reglamentación para la intervención de los voceros. Eso es expresión del poder correccional que ejercen esas mesas precisamente para permitir que los debates en el Congreso se desenvuelvan de manera ordenada, por lo cual, como bien lo señala la Vista Fiscal, esta expresión es un desarrollo del artículo 153 de la Carta, el cual señala que la ley orgánica debe reglamentar el funcionamiento de las sesiones del Congreso. Además, como bien lo indica el Viceprocurador, esta disposición debe ser interpretada en consonancia con el artículo 31 de la Ley 134 de 1994 o Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación, la cual brinda amplias garantías al vocero de estos proyectos de iniciativa popular, pues los numerales 2º y 3º de ese artículo señalan que el citado vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y oído en todas las etapas del trámite. El vocero podrá también apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular. En ese orden de ideas, las reglamentaciones expedidas por las mesas directivas no sólo deben respetar esos derechos del vocero sino que tienen que ser razonables y proporcionadas al fin que persiguen, cual es garantizar, dentro del respeto de los derechos de los intervinientes, la disciplina, la eficacia y el orden en los debates parlamentarios.

8- Como vemos, la argumentación del actor se fundamenta en un eventual ejercicio arbitrario de una facultad de las mesas directivas, que es en sí misma legítima. El argumento no es entonces válido pues la Corte, “cuando estudia la constitucionalidad de una determinada disposición, efectúa su análisis bajo el supuesto de que ella será interpretada en forma razonable y que, además, será acatada y cumplida, pues mal podría esta Corporación suponer que las normas son promulgadas para no ser observadas o para ser aplicadas en forma arbitraria”¹⁰. En ese orden de ideas, la Corte declarará exequible esa facultad de las mesas directivas de fijar normas para la intervención de los voceros de los proyectos de iniciativa popular, bajo el entendido de que es una potestad que debe ser ejercida, no de manera arbitraria, sino en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma. Por ello, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la Corte considera que deben ser interpretadas estas facultades de las mesas directivas, señala con claridad que “en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.”

Control político del Congreso y autonomía judicial

9- Los artículos 258 a 260, que hacen parte del capítulo del Reglamento del Congreso que regula el control político ejercido por ese cuerpo representativo, establecen la manera como los senadores y representantes pueden solicitar informes y documentos, y las consecuencias que acarrea a las otras autoridades el incumplimiento de tales solicitudes. Según el actor esas normas violan la Carta, por cuanto podrían interferir en la autonomía judicial, pues no precisan que el control del Congreso no puede ejercerse sobre tales funcionarios.

La Corte coincide con el demandante en que efectivamente no puede el Congreso exigir a las autoridades judiciales informes o citarlas para que comparezcan a las sesiones parlamentarias, por cuanto la rama judicial es autónoma e independiente en el ejercicio de sus funciones (CP arts. 113 y 228), por lo cual sus decisiones y actividades no pueden estar sometidas a presiones de parte de los otros órganos de poder. Esta Corporación ya había señalado al respecto:

¹⁰ Sentencia C-081/94. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 8.

“(L)a administración de justicia debe descansar siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces.

La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. En este punto resulta de importancia anotar que el hecho de que alguna otra rama del poder público participe en la designación de algunos funcionarios judiciales -como es el caso del Senado y del presidente de la República en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional- o que colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia -mediante el concurso económico, logístico o material- no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones. En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. La autonomía del juez es, entonces, absoluta.”¹¹

10- Por consiguiente, el Congreso no puede invocar su función de control político -que se ejerce sobre el Gobierno y la administración (CP art. 114)- para interferir en la actividad judicial, citar a los jueces o exigir informes de los mismos, pues de hacerlo, estaría desconociendo que la propia Constitución le prohíbe inmiscuirse en los asuntos que son de competencia privativa de las otras autoridades (CP art. 136 ord. 1º). Resultan entonces plenamente aplicables en este caso los criterios adelantados por esta Corporación cuando declaró la inexequibilidad de la norma del proyecto de la ley estatutaria que ordenaba a la Fiscalía presentar un informe ante el Congreso “sobre los procesos que conservan la reserva de identidad y sobre los que no la conservan y los motivos que condujeron a estas determinaciones.” Dijo entonces la Corte que esa disposición era inconstitucional pues preveía la intromisión “del Congreso de la República en asuntos de competencia privativa de una entidad del Estado perteneciente a la rama judicial, los cuales en nada se relacionan con la facultad constitucional de ejercer el control político sobre las actividades de la administración. Aparece, entonces, palmariamente la violación de los artículos 113, 136-1 y 250 de la Constitución Política.”¹²

Sin embargo, lo anterior no implica la inexequibilidad total o parcial de las normas acusadas pues, como bien lo señala el Ministerio Público, la solicitud de informes y documentos establecida por estas disposiciones la hacen los Congresistas precisamente en ejercicio del control político que le ha atribuido la Carta (CP arts. 114, 135, 136 y 137). Ahora bien, este control no es absolutamente discrecional pues el Congreso, al ejercerlo, debe respetar no sólo los derechos de las personas sino la estructura orgánica del Estado, por lo cual la propia Carta determina que es un control político sobre el Gobierno y la administración, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado¹³, por lo cual no podrán las Cámaras invocarlo para afectar la autonomía de los funcionarios judiciales. Bajo tal entendido, la Corte no encuentra ninguna objeción a la primera parte del artículo 258 ni al artículo 260, pues éstos se limitan a regular razonablemente el procedimiento para la solicitud de informes y documentos en el ejercicio del control político.

Control político, autonomía de la Procuraduría y poder disciplinario.

11- El actor considera que la segunda parte del artículo 258 desconoce la autonomía orgánica de la Procuraduría, pues ordena que en caso de que una autoridad omita el cumplimiento de una solicitud de un informe de un congresista, entonces tal situación comporta automáticamente la designación de un agente especial de la Procuraduría. La Corte coincide con el actor, pues en

¹¹ Sentencia C-037/96. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte artículo 5º.

¹² Sentencia C-037/96. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte artículo 205.

¹³ Ver sentencia C-198/94. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte 2.1.

numerosas ocasiones esta Corporación ha señalado que la Procuraduría es un ente autónomo de control, que cuenta entonces con la posibilidad de manejar de manera independiente las competencias que la Constitución le asigna¹⁴. Por consiguiente corresponde al Procurador determinar si, en ejercicio de su poder preferente, nombra o no un agente especial para conocer de una determinada conducta que pueda constituir falta disciplinaria, o si para tal efecto se funda en los funcionarios que ordinariamente cumplen tal labor. Por ende viola esa autonomía que la norma impugnada obligue al Procurador a nombrar un agente especial para que investigue aquellos casos en que una autoridad incumple una solicitud de informe efectuada por un Congresista, por lo cual la expresión correspondiente será declarada inexecutable.

12- Según el actor, el artículo 259 viola el principio de predeterminación de las faltas disciplinarias, pues señala que la no presentación oportuna de los informes solicitados por las Cámaras “acarrea consecuencias que pueden llegar a calificarse por las Cámaras respectivas como de mala conducta por parte del funcionario responsable”. La Corte coincide con el actor pues esta Corporación ha señalado¹⁵ que el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se aplican, mutatis mutandis, en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado. Ahora bien, uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada. En este caso este requisito no se cumple por cuanto la calificación como mala conducta de un determinado comportamiento de un funcionarios no viene predeterminada por la ley sino que está sujeta a la discreción de las Cámaras, que ex post facto pueden calificar la conducta del funcionario de mala conducta. Nótese en efecto que la norma no define la omisión como mala conducta sino que simplemente señala que ésta puede ser calificada como tal por las Cámaras. De esa manera no sólo se violan los principios de legalidad e igualdad en el campo disciplinario sino que el Congreso se atribuye funciones disciplinarias de otros órganos, pues no le corresponde a ese cuerpo representativo calificar disciplinariamente la conducta concreta de un servidor público que no le está jerárquicamente subordinado sino que su atribución es la de definir, de manera general, la ley disciplinaria. Por ello la Corte declarará inexecutable la atribución de las Cámaras de calificar en concreto la conducta de un determinado funcionario como de mala conducta.

13- Por contrario, la Corte encuentra que el inciso segundo se ajusta a la Carta pues simplemente señala que en relación con los “Ministros del Despacho se aplicarán las disposiciones especiales de control político”, lo cual es una consecuencia natural del artículo 135 de la Carta que atribuye control político a las Cámaras sobre estos funcionarios del Gobierno. Por todo lo anterior, el artículo 259 será declarado exequible, con excepción de la expresión “que pueden llegar a calificarse por las Cámaras respectivas como de mala conducta por parte del funcionario responsable”, la cual será retirada del ordenamiento.

Fuero de los congresistas y de los altos dignatarios de las otras ramas del poder y principio de igualdad

14- Según el actor, el inciso final del artículo 217 desconoce el principio de igualdad pues en general un funcionario es suspendido de su cargo una vez en firme una medida de aseguramiento mientras que, según ese inciso, por razones penales, los congresistas sólo podrán ser suspendidos cuando la Corte Suprema de Justicia haya dictado resolución acusatoria en su contra, y ésta se encuentre debidamente ejecutoriada, lo cual configura un privilegio inaceptable. Por su parte, el Viceprocurador considera que no hay violación de la igualdad por cuanto este inciso es una expresión del fuero de los congresistas. Por ende, según el Ministerio Público, el actor utiliza un patrón de comparación equivocado, ya que

¹⁴ Ver, entre otras, la Sentencia C-229/95.

¹⁵ Ver Sentencias Nos. T-438/92, C-195/93 y C-280/96, entre otras.

la situación del congresista no es equivalente a la de cualquier funcionario. Los senadores y representantes tienen una especial jerarquía puesto que son los máximos dignatarios de la rama legislativa, por lo cual su situación procesal debe ser comparada no con la que la ley establece para el resto de servidores públicos sino con la regulación que la Carta consagra para quienes ocupan la cúpula de las otras ramas de poder. Ahora bien, señala la Vista Fiscal, por razones de imparcialidad los parlamentarios no pueden ser juzgados por el Congreso, pero su situación procesal debe ser idéntica a la del Presidente, a la del Fiscal y a la de los miembros de las altas cortes, que son sus equivalentes funcionales en las otras ramas de poder. Por ende, como la Constitución indica que los dignatarios juzgados por el Congreso son suspendidos del empleo únicamente cuando la acusación formulada por la Cámara sea públicamente acogida por el Senado (CP art. 175 ord. 1º), es perfectamente legítimo que el Congresista sólo cese en sus funciones cuando esté ejecutoriada una medida equivalente como la resolución acusatoria. Debe entonces la Corte examinar si este inciso desconoce la igualdad y consagra un privilegio injustificado en favor de los congresistas, o por el contrario consagra un trato que tiene un fundamento objetivo y razonable.

15- La Corte considera que la Vista Fiscal tiene razón en señalar que los congresistas son los más altos representantes de la rama legislativa, por lo cual, en muchos aspectos, su situación es comparable a la de los altos dignatarios de las ramas ejecutiva y legislativa. Además, la Corte coincide con el Viceprocurador en destacar que los congresistas gozan de un fuero constitucional expreso, pues sólo pueden ser investigados y juzgados por la Corte Suprema (CP art. 235 ord. 3º). Sin embargo, el interrogante que se plantea es si lo anterior implica que la situación procesal penal del congresista en materia de medidas de aseguramiento y de suspensión del cargo debe ser idéntica a la de los dignatarios que son juzgados por el Congreso. Este interrogante lleva inevitablemente a formularse una nueva pregunta: la regla constitucional, según la cual el alto funcionario que es juzgado por el Congreso sólo es suspendido de su cargo una vez acogida la acusación por el Senado, ¿es una norma que tiene fundamento únicamente en la jerarquía del servidor público o ella deriva de la naturaleza de los juicios en las Cámaras? En efecto, si esa regla se explica por las especificidades de estos procesos en el Congreso, entonces no es cierto que los parlamentarios, que son investigados y juzgados por la Corte Suprema, tengan derecho a una regulación procesal idéntica a la de los dignatarios investigados por las Cámaras. Debe entonces la Corte analizar la naturaleza de los juicios en el Congreso.

Naturaleza de los procesos en el Congreso y fuero congresistas

16- En anteriores decisiones esta Corporación mostró que los procesos contra los altos dignatarios en el Congreso tienen una naturaleza muy compleja, pues si bien los representantes y los senadores ejercen en tales eventos ciertas funciones judiciales (CP art. 116), y por ende les son imputables las responsabilidades propias de tales funcionarios, lo cierto es que los parlamentarios no tienen exactamente las mismas competencias de un fiscal o un juez penal ordinario¹⁶. Para ello conviene recordar las reglas mismas que rigen esos procesos. Así, la Constitución distingue modalidades de juicio, puesto que regula de manera diferente los casos de acusaciones por delitos comunes (CP art. 175 ord. 3º) de aquellos en donde se trata de cargos por delitos cometidos en ejercicio de las funciones o de los procesos por indignidad por mala conducta (CP art. 175 ord. 3º). Son pues diversos tipos de procesos en donde el papel del Congreso es diferente.

Así, en los juicios por delitos comunes, ni la Cámara ni el Senado imponen sanciones sino que su labor es un prerrequisito para el desarrollo del proceso penal mismo, el cual se adelanta ante la Corte Suprema, pues la Constitución señala claramente que en tales eventos el Senado se limita a declarar si hay o no seguimiento de causa y, si es el caso, procede a poner al acusado a disposición de su juez natural, la Corte Suprema. La labor del Congreso es entonces la de configurar un requisito de procedibilidad, por lo cual esta Corporación ha dicho que este fuero

¹⁶ Ver, entre otras, la sentencia C-222/96.

especial ante el Congreso “no implica el sometimiento a jueces y tribunales especiales, esto es, distintos de los ordinarios, en aquellos casos en que sean objeto de investigaciones y eventualmente acusaciones, determinados funcionarios del Estado, sino el cumplimiento de un trámite procesal especial de definición de la procedencia subjetiva y en concreto del juicio penal.¹⁷”

Por su parte, los juicios por indignidad simple, por su propia naturaleza, son procesos que tienen un carácter más político que penal, esto es, son un “juicio de responsabilidad política”¹⁸, pues constituyen, como lo dijo en su momento la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía la guarda de la Constitución, el ejercicio del “derecho de punición por indignidad política (*impeachment*)”¹⁹. Por ello en tales casos la Cámara es verdaderamente un fiscal pleno y el Senado es el juez natural de los altos dignatarios, pero la única sanción que puede imponer este cuerpo representativo en tal proceso es la destitución del cargo y la pérdida o suspensión de los derechos políticos (CP art. 175 ord. 2°).

Ahora bien ¿qué sucede cuando la conducta indigna es a su vez un delito que implica una sanción más grave? En tales casos, la Constitución aclara que “al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena” (CP art. 175 ord. 2°). La Constitución distingue entonces claramente la conducta simplemente indigna de la conducta que es además delictiva, pues admite las hipótesis de acusaciones por ambos conceptos. Además la Carta establece que si el comportamiento, fuera de ser indigno, es también delictivo y amerita una pena mayor, el juez natural para tal efecto ya no es el Congreso sino la Corte Suprema. Esto significa que la indignidad es un concepto más amplio que el del delito cometido en ejercicio del cargo o el delito común, pues si no fuera así, no se entendería este último mandato constitucional, que muestra que la propia Carta admite que hay casos en donde ha habido una conducta indigna sin que haya habido delito, evento en el cual no habrá lugar a poner al reo a disposición de la Corte Suprema.

Por eso, en caso de que la conducta sea indigna y delictiva, la labor del Congreso es entonces de doble naturaleza. De un lado, debe adelantar autónomamente el proceso de responsabilidad por indignidad e imponer la sanción prevista por la propia Carta (destitución y pérdida o suspensión de derechos políticos) y del otro, al igual que con los delitos comunes, debe configurar el requisito de procedibilidad para que el reo sea puesto a disposición de la Corte Suprema.

17- El anterior examen ha mostrado que si bien el Congreso ejerce determinadas funciones judiciales, en ningún caso la Constitución ha atribuido a este órgano la facultad de imponer penas privativas de la libertad a los altos dignatarios que juzga, las cuales son estrictamente reservadas a la Corte Suprema. El Congreso sólo destituye y suspende o priva al reo de sus derechos políticos y, para casos que ameriten otras penas, efectúa una labor que permite que se adelante el proceso penal respectivo ante el juez natural: la Corte Suprema de Justicia. Siendo así las cosas, adquiere pleno sentido la regla según la cual el reo en estos procesos sólo es suspendido del cargo una vez admitida la acusación por el Senado pues, como durante el juicio en las Cámaras no hay lugar a que el alto dignatario sea detenido, por cuanto no puede el Congreso dictar tal medida, no existe ninguna posibilidad de que sea necesario suspender a la persona de su cargo para poder hacer efectiva esa medida, lo cual no sucede en los procesos que son adelantados ante los funcionarios penales naturales, pues éstos tienen la posibilidad de dictar un auto de detención. Y, de otro lado, si el objeto esencial de la sanción impuesta por el Senado es la destitución, es lógico que la Constitución busque que la separación del cargo esté lo más próxima a la decisión final del Senado, pues el fuero de los altos dignatarios busca proteger el ejercicio del cargo y el normal funcionamiento de la administración pública, por lo cual es natural que la Constitución proteja al máximo el ejercicio del cargo de interferencias infundadas.

¹⁷ Sentencia C-222/96.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 17 del 7 de marzo de 1985. MP Manuel Gaona Cruz.

18- Lo anterior muestra que la regla según la cual el reo en los procesos en el Congreso sólo es suspendido del cargo una vez admitida la acusación por el Senado deriva de la naturaleza misma de estos juicios. Es pues una regla constitucional expresa que se explica por la decisión del Constituyente de atribuir a ciertos funcionarios un fuero especial, según el cual son investigados por el Congreso, y que no encuentra ninguna justificación expresa por fuera de tal regulación. Por ende, si la norma ordinaria en materia penal es más restrictiva, no hay lugar a extender por la vía legal esa regla a otros dignatarios de alta jerarquía pero que no son juzgados por el Congreso, por cuanto en tales casos prima el principio de igualdad, establecido por la Carta, según el cual todos los colombianos en general y todos los servidores públicos en particular son iguales ante la ley (CP art. 13), y por ende están sometidos a la mismas normas penales. Ahora bien, de manera general la ley establece que, salvo ciertas excepciones, un servidor público es suspendido de su cargo cuando se busque hacer efectivo un auto de detención en su contra (C de PP arts. 374, 399 y 400), por lo cual la Corte Constitucional considera que establece un trato diferente injustificado el inciso final del artículo 217 según el cual, en las actuaciones penales, los congresistas sólo podrán ser suspendidos una vez esté ejecutoriada una resolución acusatoria dictada por la Corte Suprema de Justicia. Este privilegio es aún menos aceptable si se tiene en cuenta que los destinatarios del mismo son los congresistas, quienes son los mismos autores de la norma que lo configura. Por todo lo anterior, la Corte considera que en este caso siguen siendo plenamente aplicables los criterios desarrollados por la Corporación en la Sentencia C-025/93, la cual declaró inexecutable el parágrafo del artículo 267 de esa misma Ley 5ª de 1992, el cual establecía que los congresistas sólo podían ser detenidos una vez ejecutoriada la resolución acusatoria. Dijo entonces la Corte:

“Sin embargo, no puede el Congreso, a través de ley instituir privilegios o prerrogativas, cuya concesión sólo podría remitirse al momento constituyente. Más tarde, un poder constituido, sólo a riesgo de abusar de sus propios instrumentos y quebrantar el principio de igualdad (CP art. 13), podría rodearse de tales exenciones. Remplazado el antiguo sistema de la inmunidad, por el de un fuero especial, el único papel que puede asumir el Legislador al dictar su reglamento se contrae a hacer compatible su normal funcionamiento con la existencia y plena operancia de dicho fuero.

En este sentido, la precisión que se introduce en la ley acusada desconoce la independencia (CP art. 228) y la competencia funcional de la Corte Suprema de Justicia para ordenar la detención del Congresista (CP art. 186) y configura en favor de este último la consagración de un privilegio - adicional a su fuero - no previsto por el Constituyente y, por tanto, de imposible concesión unilateral por parte del mismo poder constituido beneficiario del mismo.

De otra parte, la reserva expresa y absoluta de competencia para ordenar la privación de la libertad de un Congresista que la Constitución atribuye única y exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia - máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria -, independientemente de la etapa de investigación o juzgamiento y de la época de la comisión del delito, constituye suficiente garantía para el Congreso como institución y para cada uno de sus miembros, que no se interferirá de manera arbitraria e inconveniente en su correcto funcionamiento y en el ejercicio de sus deberes y derechos. Por lo expuesto, cabe declarar la inexecutable del parágrafo del artículo 267 de la Ley 5ª. de 1992.²⁰”

Por todo lo anterior, esta Corporación declarará la inexecutable del inciso final del artículo 277 de la Ley 5ª de 1992.

Naturaleza de los procesos en el Congreso y fuero de los otros altos dignatarios

19- Por exactamente las mismas razones, esto es, por las particularidades del juicio en el Congreso, la Corte no encuentra aceptables las impugnaciones contra el artículo 334 de

²⁰ Sentencia C-025/93. Fundamento jurídico No 35.

esa misma ley, según el cual, si un funcionario con fuero ante el Congreso, es capturado en flagrancia, deberá ser liberado y citado por la Comisión de Acusaciones para que rinda indagatoria. El demandante considera que esa disposición atenta contra la igualdad pues establece un privilegio en favor de quienes sean investigados por el Congreso. Sin embargo, la Corte no encuentra de recibo ese cargo, pues tal regulación se desprende de la naturaleza misma de esos juicios. Así, si el Congreso no puede privar de la libertad a una persona, entonces es natural que el alto dignatario que tenga fuero ante ese cuerpo representativo y sea capturado en flagrancia deba ser liberado y no pueda ser detenido durante la investigación, pues no existe ninguna autoridad con capacidad para dictar una medida de privación de la libertad en su contra. Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del aparte impugnado de ese artículo, pues es un derecho de estos funcionarios que deriva de la Constitución misma, y que es totalmente natural mientras se mantenga el fuero especial de ciertos dignatarios de ser procesados en el Congreso. Como es obvio, una vez surtido el trámite en las Cámaras, y en caso de que haya lugar a juicio ante la Corte Suprema de Justicia, y en virtud del principio de igualdad (CP art. 13), estos altos dignatarios quedan sujetos a las reglas penales ordinarias.

Otros aspectos de la regulación del proceso en el Congreso

20- Las anteriores consideraciones sobre la naturaleza de los procesos en el Congreso, permiten examinar las impugnaciones contra los otros artículos de la Ley 5° de 1992.

Así, la Corte no encuentra ninguna objeción al artículo 327 según el cual, para ser miembro de la Comisión de Acusaciones no es necesario ser obligatoriamente abogado sino que pueden participar en ella quienes hayan pertenecido a la misma comisión y tengan conocimientos en las disciplinas penales. En efecto, la propia Constitución ha establecido un fuero especial a ciertos altos dignatarios, según el cual sólo pueden ser investigados por el Congreso. La misma Carta ha atribuido a las plenarios de las cámaras la toma de las principales decisiones, tal y como esta Corporación ya lo ha establecido en anteriores decisiones²¹. Y, finalmente, la Constitución no establece el requisito de ser abogado para acceder a las Cámaras. Todo ello significa que el Constituyente ha aceptado que ese proceso pueda ser instruido y decidido por no abogados, por lo cual es razonable que la ley orgánica no exija ser abogado para hacer parte de la Comisión de Acusaciones, y baste para ello tener conocimiento en las disciplinas penales.

Además, la Corte destaca que esa posibilidad de que el juicio en el Congreso pueda ser adelantado por quienes no son abogados no desconoce la reserva judicial en materia de libertad (CP art. 28) ni el debido proceso (CP art. 29) pues, como ya se indicó anteriormente, el juez natural de los altos dignatarios en materia estrictamente penal es la Corte Suprema, pues el Congreso sólo puede imponer la destitución y la pérdida o suspensión de los derechos políticos.

21- En ese mismo orden de ideas, la Corte tampoco encuentra ninguna objeción contra el aparte impugnado del artículo 345, según el cual el Senador Instructor deberá proponer la cesación de procedimiento en caso de que rechace la acusación. En efecto, la norma no atribuye la competencia de tomar la decisión al Senador Instructor, caso en el cual sería inconstitucional por usurpar la competencia del plenario, sino que simplemente le fija lineamientos sobre el proyecto a ser presentado. Y eso en manera alguna le desconoce su autonomía como funcionario judicial, calidad que ostenta en ese momento, pues es precisamente la ley, a la cual está sometido (CP art. 230), la que establece las reglas de su proceder. En tal sentido, la Corte encuentra perfectamente aplicables a este caso los criterios desarrollados por la sentencia C-222/96, la cual declaró exequible otro aparte normativo de este mismo artículo. Dijo entonces la Corte:

“Si bien, como ya se ha expresado, la Corte comparte el argumento central de la demanda, en el sentido de que las funciones judiciales asignadas por la Constitución a cada una de las Cámaras que conforman el Congreso, lo son de dichas corporaciones en pleno, y no de una de sus células, no encuentra en el artículo 345 elementos que puedan contrariar ese principio superior; pues dicho artículo, el 345 de la Ley 5a. de 1992, se limita a

Ver sentencia C-222/96.

regular el procedimiento a seguir al interior de la Comisión de Instrucción, célula cuyo origen se encuentra en el numeral 4 del artículo 175 de la Carta, y cuyas funciones, mientras estén dirigidas a sustanciar el trabajo del pleno en los casos en que haya acusación de la Cámara de Representantes, serán acordes con la voluntad expresada por el Constituyente; en esta norma se establece, como es obvio, que la Comisión estudie y decida sobre el proyecto que presente el Senador-Instructor, sin que se desprenda de su contenido que se le faculte para tomar una decisión definitiva en algún sentido, como sí lo señala el legislador en el artículo 346; sus disposiciones simplemente consignan las reglas a seguir para el desarrollo de la necesaria relación entre el instructor y los demás miembros de la comisión al interior de la misma.”

22- El inciso segundo del artículo 331 señala que en caso de que haya una denuncia, pero ésta no sea ratificada “y no hubiere mérito para investigar oficiosamente se archivará el asunto y el Representante-Investigador informará de ello al Presidente de la Comisión.” Para el demandante, este inciso viola la Carta pues para iniciar de oficio una investigación es suficiente con que el investigador tenga el conocimiento del hecho punible, razón por la cual no se requiere de la ratificación de la denuncia para que se adelante la investigación. Sin embargo, como bien lo señala el Ministerio Público, el criterio del actor se funda en una interpretación errónea del inciso, pues éste exige dos requisitos para que proceda el archivo: que no haya ratificación de la denuncia, y que no haya mérito para investigar oficiosamente, por lo cual la sola ausencia de ratificación no es suficiente para que se archive el asunto, excepto, como es obvio, en los casos de querrelante legítimo. Se trata de una regulación perfectamente razonable, pues con ello se pretende racionalizar el trabajo judicial del Congreso evitando que deba investigar y pronunciarse sobre denuncias manifiestamente infundadas. Al respecto ya había dicho la Corte:

“Si se tiene en cuenta que a dicha Corporación, la Cámara de Representantes, le corresponde investigar a aquellos funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Carta, esa función en cada caso puede conducir a una de dos definiciones: la primera, que por no existir mérito se precluya la investigación y se ordene el archivo del expediente, y la segunda, que al encontrar que existe mérito y fundamento suficiente se formule la respectiva acusación ante el Senado de la República; una y otra definición corresponden al pleno de la Cámara de Representantes, sin que haya lugar a distingos o categorizaciones que fundamenten el traslado de esa responsabilidad a una instancia diferente, salvo que la denuncia o queja sea manifiestamente temeraria o infundada, caso en el cual no se le deberá dar curso. (subrayas no originales)”²².

Juicio en el Congreso y sujetos procesales

23- Finalmente entra la Corte a analizar la impugnación contra el aparte del artículo 364 de esta ley, el cual señala que el Procurador General, por sí o por medio de sus delegados y agentes, puede intervenir en este proceso para cumplir las funciones señaladas en el numeral 7º del artículo 277 de la Constitución pero no tiene las facultades de sujeto procesal. Según el actor y la Vista Fiscal, esta expresión desconoce las funciones constitucionales del Ministerio Público (CP art. 277).

La Corte considera que el aparte acusado es contradictorio y desconoce las funciones constitucionales del Ministerio Público. En efecto, si el artículo 277 ordinal 7º señala que la Procuraduría debe intervenir en los procesos cuando ello sea necesario para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, mal puede la ley invocar esa prescripción constitucional para negar al Procurador o a sus agentes carácter procesal en estos juicios, que son de importancia trascendental para que el Ministerio Público cumpla no sólo con esta atribución sino con otras funciones que la Constitución le impone, como vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, y defender los intereses de la sociedad (CP art. 277 ords 1º y 3º). La expresión acusada será entonces retirada del ordenamiento.

²² Sentencia C-222/96 MP Fabio Morón Díaz.

DECISIÓN

Primero: Estarse a lo resuelto en:

- a) La Sentencia C-025/93, que declaró inexecutable el parágrafo del artículo 267 de la Ley 5° de 1992.
- b) La Sentencia C-245/96, que declaró executable el artículo 337 de la Ley 5° de 1992.
- c) La Sentencia C-385/96 que declaró executable la expresión “al defensor” del artículo 340 de la Ley 5° de 1992, “bajo la condición de que se entienda que el traslado debe darse no sólo al defensor sino a los demás sujetos procesales”.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES:

- a) Los artículos 88, 260 y 334 de la Ley 5° de 1992.
- b) El inciso final del artículo 331 de la Ley 5° de 1992.
- c) Las expresiones “y acogerse a las normas que para su intervención fije la mesa directiva” del artículo 230, “o haber pertenecido a la misma Comisión” del artículo 327, y “en este último caso deberá proponer la cesación de procedimiento” del artículo 345 de la Ley 5° de 1992.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 258 de la Ley 5° de 1992, salvo la expresión “su omisión obligará la designación de un agente especial de la Procuraduría General de la Nación a fin de que se proceda de conformidad y sin perjuicio de los dispuesto en el siguiente artículo”, la cual es INEQUIVALE.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 259 con excepción de la expresión “que pueden llegar a calificarse por las Cámaras respectivas como de mala conducta por parte del funcionario responsable”, la cual es INEQUIVALE.

Quinto: Declarar INEQUIVALES:

- a) El inciso final del artículo 277 de la Ley 5° de 1992.
- b) Las expresiones “con la máxima autoridad” del artículo 219 y “no tendrá, sin embargo, facultades de sujeto procesal” del artículo 364 de la Ley 5° de 1992.

Ficha 7

SENTENCIA: T-405/96

PONENTE: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

PROBLEMA

Otra tutela de Pedro Juan Moreno Villa, esta vez por lo dicho por algunos diputados en la Asamblea de Antioquia, que hicieron imputaciones vinculadas al paramilitarismo, que se estiman deshonrosas.

Hay que analizar el tema central que en ellas aparece: que los diputados tienen la garantía de la inviolabilidad de sus opiniones.

RATIO DECIDENDI

La garantía institucional de la inviolabilidad de las opiniones en ejercicio de sus funciones sólo la ha establecido la Constitución (tanto la de 1991 como las anteriores, incluida la Federalista de Rionegro) para los congresistas. Ni los diputados, ni los concejales tienen dicha garantía.

3. El control político, la inviolabilidad de las opiniones, se extienden a los diputados?

El control político, adscrito constitucionalmente a los Congresistas, para que sea efectivo, debe ir acompañado de la inviolabilidad de las opiniones expresadas en ejercicio de las funciones de los parlamentarios, así lo estableció la Constitución (art. 185 C.P.). Tal inviolabilidad no está consagrada en la Carta ni para el control político que ejercen los ciudadanos, ni tampoco para los diputados. Es más:

El control político escapa a las atribuciones de los diputados en razón de que Colombia es una República unitaria (art. 1° C.P.).

Siendo este control político propio de los congresistas, se colige que es contrario a la Constitución extenderlo a los diputados y, consecuentemente, tampoco se puede incluir dentro de la inviolabilidad de opiniones expresadas en ejercicio de sus funciones a los diputados porque dicha inclusión viola los artículos 1°, 40, 114, 135 (numerales 8, 9) de la C.P.

Por lo tanto, la disposición del Código de Régimen Departamental (decreto 1222 de 1986), artículo 59, en la parte que establece: “*Los Diputados no serán responsables por las opiniones que insistan en el curso de los debates.....*”, es, contraria a la Carta y por lo mismo inaplicable (artículo 4º C.P.). No puede una norma inferior consagrar una garantía institucional que los Constituyentes sólo establecieron para los Congresistas.

Además, las Asambleas son y han sido entidades administrativas, esto implica que el control que ejercen es administrativo, ello se colige del inicial artículo 300 de la C.P., y del artículo 2º del Acto Legislativo N° 1 de 1996. Los diputados no pueden invocar una inviolabilidad de sus opiniones porque no gozan de ella. Si durante un debate desarrollado en la Asamblea, los Diputados tienen expresiones fuera de tono, éstas son controladas mediante procedimientos reglamentarios, o correccionales (artículo 52 reglamento interno de la Asamblea de Antioquia). Es más: Descartada la inviolabilidad en las opiniones, se impone estudiar cuándo cabría el amparo de tutela por las opiniones de los Diputados en ejercicio de sus funciones. Para responder se tiene en cuenta: Si los integrantes de una Asamblea departamental encarnan y ejercen la potestad de AUTORIDAD PÚBLICA, y en el ejercicio de ella surge una desproporción entre los actos u omisiones de dicha autoridad frente a la persona que cree se le han afectado o puedan ser violados sus derechos fundamentales, entonces, sí se puede acudir a la tutela; pero, si no se actúa como autoridad pública, la situación es diferente.

En conclusión, los hechos ocurridos en las tres sesiones de la Asamblea ni individualmente, ni en consideración a la Asamblea como ÓRGANO, pueden calificarse como violación de derechos fundamentales, porque:

-El derecho a la intimidad protege el ámbito personalísimo del individuo o su familia, y, en la Asamblea departamental ninguno de los diputados tuvo injerencia en dicho ámbito.

-Las opiniones expresadas en la Asamblea, en ningún momento significaron falta de respeto al secretario de gobierno de Antioquia ni atentado contra su valoración personal, ni vulneración al reconocimiento que la sociedad le ha hecho; por consiguiente no se atentó contra los bienes jurídicos personalísimos: honra, honor y el buen nombre.

-El derecho a la imagen no se puso en entredicho al discrepar del pensamiento del doctor Moreno Villa, por el contrario, la imagen del secretario de gobierno permaneció inalterable y no fue afectada. Además, por ningún lado se ve que se haya violado el derecho a la información. Pues bien, el control administrativo de la Asamblea no afectó la dignidad del secretario de gobierno. El pluralismo referente a las opiniones encontradas no viola la dignidad.

DECISIÓN

Declara improcedente la tutela, pero por las razones del fallo.

COMENTARIO

Puede vincularse a la sentencia anterior sobre opiniones de los congresistas, ya que trata el tema de las opiniones de los diputados, pero no es relevante para el tema de los votos de los congresistas.

Ficha 8

SENTENCIA: C-563-96

PONENTE: HERNANDO HERRERA VERGARA

PROBLEMA

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente resolvió, de una parte, rechazar la demanda presentada contra los artículos 179, 180 numeral 6o., 182 y 183 de la Ley 270 de 1996 por recaer sobre normas amparadas por una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada -Sentencia No. C-037 de 1996-, y de la otra, admitir la demanda formulada contra los artículos 312 numeral 4o., 331 (parcial), 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341 (parcial), 342 (parcial), 343 (parcial), 344 (parcial), 345 (parcial) y 346 (parcial) de la Ley 5a. de 1992 y 469 del Decreto 2700 de 1991,

Se cuestiona la investigación a cargo de la comisión de acusaciones.

RATIO DECIDENDI

Cosa juzgada constitucional en relación con los artículos 337, 342 y 346 de la Ley 5a. de 1992

En relación con la acusación formulada contra los artículos 337, 342 y 346 de la Ley 5a. de 1992, estima la Corporación que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 243 superior, en virtud del cual los fallos que dicte la Corte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y teniendo en cuenta que dichos preceptos ya fueron objeto de control constitucional por la vía de la acción pública, mediante las Sentencias Nos. C-222 y 245 de 1996, deberá estarse a lo allí resuelto, y abstenerse de emitir un nuevo pronunciamiento. Cabe observar que los artículos 337 y 342 ibídem fueron declarados exequibles por la Corte, al igual que el artículo 346 salvo en las expresiones. “*Si la Comisión decidiere aceptar la cesación de procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación ...*”, y “*sobre esa admisión de la acusación*”, que fueron declaradas inexecutable.

Inhibición por derogación de los artículos 312-4, 332 y 343 de la Ley 5a. de 1992

En cuanto hace al examen de constitucionalidad de los artículos 312-4, 332 y 343 de la Ley 5a. de 1992, la Corte habrá de inhibirse de producir un pronunciamiento de fondo, por cuanto se trata de normas derogadas por preceptos consagrados en la ley estatutaria de la administración de justicia, distinguida con el número 270 de 1996, emanada del Congreso Nacional, y que fue revisada por esta Corporación a través del control previo de constitucionalidad.

En efecto, el artículo 312-4 relativo a la facultad de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes de asumir de oficio la investigación, fue derogado por el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia, declarado a su vez exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia No. C-037 de 1996.

Por su parte, el artículo 332 de la Ley 5 de 1992, sobre la apertura de la investigación, fue derogado por el artículo 183 de la Ley 270 de 1996, declarado igualmente exequible por la Corporación en el citado fallo.

Finalmente, el artículo 343 de la Ley 5 de 1992 relativo a las consecuencias de la resolución calificatoria, fue derogado expresamente por el artículo 3 de la Ley 273 de 1996, “por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios”, por lo que carece de vigencia, habiendo sido excluido del ordenamiento legal.

Por lo anterior, con fundamento en que los citados preceptos fueron derogados y no están produciendo efecto alguno, hay lugar a un fallo inhibitorio.

Examen constitucional de los artículos 331, 333, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 341, 344 y 345 de la Ley 5a. de 1992 y 469 del Decreto 2700 de 1991 - Reiteración de la jurisprudencia sobre la función jurisdiccional a cargo del Congreso de la República

Sostiene el demandante que dentro de la función jurisdiccional asignada por la Carta Política al Congreso de la República, la Cámara de Representantes no tiene función distinta a la de evaluar las denuncias o quejas que se formulen contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional, por lo que no está autorizada a complementar, aclarar, modificar o suprimir su texto. Tampoco tiene atribuciones para desarrollar la investigación, pues ello le corresponde al Senado.

Así entonces, considera que la Cámara de Representantes no tiene función jurisdiccional, ya que la única actividad que le es dable desarrollar es la de “cumplir la condición de procedibilidad de acusar o no a los funcionarios con fuero constitucional ante el Senado, a quien exclusivamente le compete instruir y calificar el proceso”.

Estima la Corte que en el asunto sub-examine deberá reiterarse su jurisprudencia, en la que se ha señalado en forma clara y expresa que, contrario a lo que expresa el actor en su demanda, las actuaciones que adelantan tanto las Comisiones de Investigación y Acusación de la Cámara como la de Instrucción del Senado, así como las Plenarias de ambas Corporaciones legislativas en ejercicio de las atribuciones constitucionales consignadas en los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política, tienen la categoría de función judicial sólo para los efectos de acusar, no acusar y declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional.

Sobre este tema, en la Sentencia No. C-245 del 3 de junio de 1996, con ponencia del Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, expresó la Corporación²³:

“2.3 Actuación del Congreso como autoridad judicial

En el caso del Congreso de la República, una es su actividad legislativa que gira alrededor de proponer, discutir y aprobar las leyes, y otra muy distinta su actuación como autoridad judicial, atribución ésta contenida en los artículos 116, 174-3, 4, 5, 175 y 178 de la Carta Política y en los artículos 329 y siguientes de la Ley 5 de 1992. Le corresponde asumir esta atribución cuando se trata del juzgamiento de aquellos altos funcionarios del Estado a los cuales el Constituyente les otorgó un fuero constitucional especial. Sobre estas funciones de carácter judicial, ya esta Corporación se ha pronunciado, así:

“F) La función judicial del Congreso

“Continuando con una tradición constitucional a la que ya se ha hecho referencia, el Constituyente de 1991 mantuvo la facultad del Senado y de la Cámara de Representantes de acusar y juzgar, respectivamente, a los más altos funcionarios del Estado. En efecto, los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política facultan al Congreso para ejercer la referida función judicial sobre los actos del presidente de la República -o quien haga sus veces-, de los magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura y del fiscal general de la nación. Como puede apreciarse, la única modificación que se introdujo en esta materia en la Carta Política en comparación con la Constitución de 1886, fue la de ampliar el radio de acción del Congreso habida cuenta de las nuevas instituciones y de los nuevos servidores públicos que entraron a formar parte del aparato estatal desde 1991”. (Sentencia N° C-198 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

Igualmente, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que regula en su integridad la materia, en su título séptimo se refiere de manera específica al ejercicio de “la función jurisdiccional” por parte del Congreso de la República, y en su artículo 178, se remite a lo establecido en la Constitución Política en relación con las denuncias y quejas que se formulen contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 del mismo ordenamiento. El artículo 179 -de la Comisión de Investigación y Acusación- le otorga a dicha comisión “funciones judiciales de investigación y acusación” en los procesos que tramita la Cámara de Representantes y le atribuye el conocimiento del régimen disciplinario contra los funcionarios a los que hace referencia el artículo 174 de la Constitución Política. Cabe anotar que el referido artículo 178 fue declarado exequible en su totalidad, y el 179 exequible en la parte pertinente, por esta Corporación, en el proceso de revisión previa que adelantó por tratarse de una ley estatutaria, mediante la Sentencia N° C- 037 de 1996”.

Igualmente, esta misma Corporación en la Sentencia No. C-222 de 1996 indicó sobre el mismo tema, lo siguiente:

“Para la Corte es indudable que tanto la actuación que se cumpla ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara, ante la Comisión de Instrucción del Senado, y ante las plenarios de las dos corporaciones, tiene la categoría de función judicial, sólo para los efectos de acusar; no acusar y declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa. Por esta razón el inciso 2o. del artículo 341 de la Ley 5a. de 1992, refiriéndose a la Comisión de Investigación y Acusación dispone: “Los requisitos sustanciales y formales de estas dos formas de calificación, serán los exigidos por el Código de Procedimiento Penal”. Y el artículo 333 de la misma ley, en su inciso final, dispone que el Representante Investigador; “en la investigación de delitos comunes tendrá las mismas atribuciones, facultades y deberes que los Agentes de la Fiscalía General de la Nación”.

²³ Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias Nos. C-222 de 1996 (MP. Dr. Fabio Morón Díaz) y C-245 de 1996 (MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

De lo anterior se infiere que para estos efectos los Representantes y Senadores tienen las mismas facultades y deberes de los Jueces o Fiscales de instrucción, y, consiguientemente, las mismas responsabilidades.

Si se tiene en cuenta que a dicha Corporación, la Cámara de Representantes, le corresponde investigar a aquellos funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Carta, esa función en cada caso puede conducir a una de dos definiciones: la primera, que por no existir mérito se precluya la investigación y se ordene el archivo del expediente, y la segunda, que al encontrar que existe mérito y fundamento suficiente se formule la respectiva acusación ante el Senado de la República; una y otra definición corresponden al pleno de la Cámara de Representantes, sin que haya lugar a distinciones o categorizaciones que fundamenten el traslado de esa responsabilidad a una instancia diferente, salvo que la denuncia o queja sea manifiestamente temeraria o infundada, caso en el cual no se le deberá dar curso.

(...)

Ahora bien, en el caso de que la Cámara en pleno decida declarar precluida la investigación, se archiva el expediente, y esta decisión tiene un carácter definitivo, en los términos de la Constitución y de la ley. Y, por el contrario, si decide acusar ante el Senado, será éste el que en su momento tendrá que resolver si admite públicamente la acusación y la tramita de conformidad con el artículo 175 de la C. P. y normas concordantes. Si no admite la acusación, o decide que no hay lugar a seguir causa criminal, también estas resoluciones tienen carácter definitivo, en los términos de la Constitución y de la ley.

(...)

Salvo el caso de la indignidad por mala conducta, en el que la Cámara y el Senado gozan de plena capacidad investigativa y juzgadora, por tratarse de una función política, en los demás eventos en los que la materia de la acusación recae sobre hechos presuntamente delictivos, la competencia de la primera se limita a elevar ante el Senado la acusación respectiva o a dejar de hacerlo y, el segundo, a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, de acuerdo con lo cual se pondrá o no al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia (C.P. arts., 175-2 y 3; 178- 3 y 4). Es evidente que ni la resolución de acusación de la Cámara ni la declaración de seguimiento de causa, como tampoco los actos denegatorios de una y otra, tratándose de hechos punibles, comportan la condena o la absolución de los funcionarios titulares de fuero, extremos que exclusivamente cabe definir a la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia definitiva. Aunque hay que advertir que cuando la Cámara no acusa, o el Senado declara que no hay lugar a seguir causa criminal, tales decisiones tienen indudablemente un sentido definitivo, en los términos de la Constitución y de la ley, por cuanto no se podrá dar judicialmente el presupuesto procesal para que se continúen las actuaciones contra el funcionario acusado e investido con el fuero constitucional.

(...)

La función atribuida a las Cámaras es de naturaleza judicial siempre que se refiera a hechos punibles y, por lo tanto, no es en modo alguno discrecional. Si con arreglo a las averiguaciones que en su seno se realicen, existen razones que ameriten objetivamente la prosecución de la acción penal, vale decir, el derecho a la jurisdicción y a la acción penal, única llamada a pronunciarse de fondo sobre la pretensión punitiva, no puede existir alternativa distinta a la formulación de la acusación y a la declaración de seguimiento de causa. Si por el contrario, no es éste el caso, la opción no puede ser distinta de no acusar y declarar el no seguimiento de causa”.

Examen del cargo.

Como se ha señalado, el cargo único esbozado por el actor consiste en que según él, la Cámara de Representantes no tiene función jurisdiccional en lo concerniente al juzgamiento de los funcionarios con fuero constitucional, pues la única actividad que en torno a esa materia tiene la mencionada célula legislativa es la de cumplir con la condición de procedibilidad de acusar o no a dichos funcionarios.

En relación con el cargo formulado contra los artículos 331, 333 a 336, 338 a 341, 344 y 345 de la Ley 5 de 1992, y 469 del Decreto 2700 de 1991, estima la Corte que este no prospera por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, es importante manifestar que la demanda no se dirige en concreto contra cada uno de los preceptos indicados, sino que como se señaló, tiene como propósito la declaración de inexecutable de todos y cada uno de dichos artículos, con el argumento ya expresado, es decir, que la Cámara de Representantes adolece de funciones judiciales.

Con fundamento en la jurisprudencia transcrita en el acápite anterior, en los eventos en los que la materia de la acusación recae sobre hechos presuntamente delictivos, la competencia de la Cámara se limita a elevar ante el Senado la acusación respectiva o a dejar de hacerlo para que decida si hay lugar o no a seguimiento de causa a fin de poner al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia, sin que dicha actuación comporte la absolución o condena de los funcionarios con fuero constitucional, lo que corresponde definir a la Corte Suprema de Justicia en sentencia definitiva. Así pues, lo cierto es que la función atribuida a la Cámara de Representantes a través de la Comisión de Investigación y Acusación y de la Plenaria de la misma, de que trata el numeral 3o. del artículo 178 superior, es de naturaleza judicial.

Por consiguiente, el cargo formulado por el actor contra los preceptos mencionados no prospera en la medida en que, contrario a lo que sostiene en su demanda, la Cámara de Representantes sí tiene funciones judiciales para los efectos ya anotados, es decir, en orden a decidir si acusa o no ante el Senado a los funcionarios que gozan de fuero constitucional, dicha célula legislativa está plenamente facultada para adelantar las investigaciones tendientes a determinar por parte de la Plenaria de la Cámara si existen o no razones que ameriten objetivamente la acusación o preclusión del proceso correspondiente.

Así pues, estas disposiciones se encuentran ajustadas a los preceptos consagrados en los artículos 174, 175 y 178-3 de la Constitución Política, y están en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la medida en que la Cámara de Representantes, a través de la Comisión de Investigación tiene la potestad de adelantar la investigación para que la Plenaria de la misma Corporación pueda formular en caso en que haya lugar, la correspondiente acusación contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional especial, lo cual conlleva el ejercicio de la función judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Carta Fundamental según el cual “El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales”.

En este sentido, los preceptos acusados no hacen otra cosa que determinar el procedimiento que se debe seguir tanto en la Comisión de Investigación y Acusación como en la Plenaria de la Cámara de Representantes para los efectos de adelantar la respectiva investigación y de llegar a una decisión únicamente con el objeto de promover la acusación correspondiente ante el Senado de la República o declarar la preclusión del proceso y su archivo, materias estas que son de la esencia de la función judicial.

De esta forma, no se quebranta la Constitución cuando en las disposiciones que se examinan se indica lo relativo al reparto y ratificación de la denuncia que se formule ante la Comisión, la apertura de la misma, el derecho a que el denunciado nombre un defensor, la vigencia del principio de libertad del procesado y otras garantías en cabeza del denunciado, así como la facultad que tiene la Cámara de investigar oficiosamente a los funcionarios mencionados, etc., puesto que se trata de la consagración de trámites requeridos para llevar a cabo la función señalada en el numeral tercero del artículo 178 de la Carta Política.

Resulta pertinente, finalmente, afirmar que en cuanto al examen constitucional del artículo 469 del Decreto 2700 de 1991, respecto a la investigación a cargo de la Cámara de Representantes, que este precepto está en armonía con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia No. C-037 de 1996, además de que tiene pleno respaldo en los numerales 3 y 5 del artículo 178 de la Carta Política, razón por la cual no se observa vicio de inconstitucionalidad alguno.

Por lo expuesto, al no prosperar el cargo formulado, las normas acusadas relacionadas en este capítulo, serán declaradas exequibles en los términos de esta sentencia, por estar ajustadas al ordenamiento constitucional.

DECISIÓN

Primero.- **ESTÉSE A LO RESUELTO** en las Sentencias Nos. C-222 y C-245 de 1996 que declararon exequibles los artículos 337 y 342 de la Ley 5 de 1992 y parcialmente inexecutable el artículo 346 de la Ley 5 de 1992.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 331, 333, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 341, 344 y 345 de la Ley 5 de 1992, y 469 del Decreto 2700 de 1991, en los términos de esta sentencia.

Tercero.- **INHIBIRSE** para emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto con respecto a los artículos 312-4, 332 y 343 de la Ley 5 de 1992.

COMENTARIO

Se reitera imprudentemente el dictum de las Sentencias 222 y 245.

Ficha 9

SENTENCIA: C-148-97

PONENTE: VLADIMIRO NARANJO MESA

PROBLEMA

2.1 Cargos contra los artículos 331 (parcial); 332 (parcial); 333 (parcial), 334; 336; 337; 338; 339; 340 (parcial); 341; 342; 343 (parcial); 345; 346 (parcial); y 353 de la ley 5a de 1992. Artículos 1 (parcial); 2; 3 y 5 de la ley 273 de 1996. Artículos 467 y 489 del Decreto 2700 de 1991

Estima el demandante, que las normas acusadas violan la Constitución Política, por cuanto atribuyen al “representante-investigador” la facultad de investigar las conductas cometidas por los altos funcionarios del Estado lo cual, a su juicio, constituye una clara usurpación de la jurisdicción y la competencia propias del Senado en lo atinente al juzgamiento por indignidad por mala conducta, y de la Corte Suprema de Justicia, en lo que se refiere a la comisión de hechos punibles. También considera el demandante que es una intromisión en la órbita de competencia de la Corte Suprema de Justicia en lo que se refiere a la investigación por la comisión de hechos punibles; es decir, según el demandante se contradicen los postulados del Estatuto Superior, cuando se le confieren a la Cámara de Representantes facultades investigativas como si se tratara del fiscal de la causa, facultad reservada exclusivamente al fiscal general de la Nación.

2.2. Cargos contra el artículo 329 (parcial) y 347 de la ley 5a de 1992 y 4º de la ley 273 de 1996

El demandante estima que los dos primeros incisos del artículo 347 de la Ley 5a de 1992 resultan inanes por cuanto son repetitivos de la Carta política; en cuanto al inciso tercero y al artículo 329 de la Ley 5a de 1992, contravienen abiertamente, en su parecer, los artículos 175 y 235 de la Carta política, pues el juez natural de los altos funcionarios del Estado es la Corte Suprema de Justicia, a la cual se le ha otorgado la competencia para conocer de los procesos por la comisión de hechos punibles -delitos comunes- por parte de éstos, para lo cual no se requiere la acusación por parte de la Cámara de Representantes ni la declaración del Senado sobre si hay lugar o no a seguimiento de causa.

Según el demandante, ello quiere decir que la facultad acusadora de la Cámara y la instructiva del Senado, no cobija a los funcionarios que gozan de fuero especial, pues de ellos debe conocer en forma exclusiva la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, refiriéndose al conjunto normativo que reglamenta los procedimientos judiciales adelantados ante el Congreso de la República y contenidos en las Leyes 5a de 1992 y 273 de 1996, el actor considera que no es materia que deba hacer parte de la ley orgánica que establece el Reglamento del Congreso, pues ésta, de conformidad

con el artículo 151 de la C.P. debe referirse de manera exclusiva al ejercicio de la actividad legislativa. A su juicio, dicha ley se inmiscuye en temas propios del Código de Procedimiento Penal, totalmente reglamentados en un capítulo especial de dicho estatuto.

RATIO DECIDENDI

2.1. Normas cuya demanda fue rechazada

Por Auto de fecha 5 de agosto de 1996, fue rechazada la demanda presentada contra los artículos 343 y 337; el primero por haber sido derogado por el artículo 3° de la Ley 273 de 1996, y el último por cosa juzgada en la Sentencia C-245 del 96. Así mismo, por Auto del 30 de agosto de 1996, fueron rechazadas las demandas contra los artículos 341 y 342 de la Ley 5a de 1992 por existir pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca de su exequibilidad en las Sentencias C-222 y C-385 de 1996, respectivamente. También fue rechazada la demanda contra el artículo 334 de la Ley 5a por haber sido declarado exequible en la Sentencia C-386 y C-563 de 1996. En consecuencia, respecto de dichos artículos, la Corte no emitirá ningún pronunciamiento.

2.2. Cosa Juzgada constitucional

En relación con los artículos 331, 333, 336, 338, 339, 340 y 345, esta Corporación, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 243 de la Constitución Política, según el cual, “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, y teniendo en cuenta que los preceptos citados ya fueron objeto de control constitucional, se estará a lo resuelto en la Sentencia C-563 de 1996.

Además, con respecto al artículo 346 ha de agregarse que esta Corporación, en la Sentencia C-222 de 1996, declaró inexecutable las siguientes expresiones: “*Si la Comisión decidiera aceptar la cesación de procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación...*”; y “*sobre esa admisión de la acusación*”. Además, la Corte, en la misma Sentencia, consideró executable los demás apartes del artículo al señalar que “*El título de este artículo y el resto de su contenido, la Corte los considera executable*”. En consecuencia, la Corte Constitucional se estará a lo resuelto en la Sentencia C-222/96, respecto de la totalidad del artículo 346 de la Ley 5a de 1992.

En cuanto al artículo 332, éste fue derogado por el artículo 183 de la Ley 270 de 1996, “Estatutaria de la Administración de Justicia”, declarado a su vez executable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-037 de 1996, razón por la cual esta Corporación se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto.

3. Artículos demandados de la Ley 273 de 1996 y del Decreto 2700 de 1991

El actor demandó los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 273 de 1996, y 467 (parcial) y 489 del Decreto 2700 de 1991.

Por Auto del 30 de agosto de 1996 fue rechazada la demanda contra el artículo 5° de la Ley 273, por no existir cargos en su contra. El artículo 4° de la misma ley modificó el inciso primero del artículo 347 de la Ley 5a de 1992, por lo cual se entiende integrado al mismo y su análisis se hará dentro de ese contexto.

4. Normas demandadas sobre las cuales habrá de pronunciarse esta Corporación

El anterior análisis permite deducir que a la Corte le corresponde en esta oportunidad pronunciarse únicamente sobre la constitucionalidad de los artículos 329 (parcialmente), 347 y 353 de la Ley 5a de 1992; de los artículos 1°, 2°, 3° de la Ley 273 de 1996, y de los artículos 467 (parcialmente) y 489 del Decreto 2700 de 1991.

4.1. Cargos formulados contra el artículo 329 y contra el inciso tercero del artículo 347 de la Ley 5a de 1992

El actor considera que la expresión “*o por delitos comunes*” contenida en el artículo 329 demandado, y la totalidad del inciso tercero del 347, violan la Constitución Política en sus artículos 175 y 325, porque en su parecer, la facultad acusadora de la Cámara y la instructiva y juzgadora del Senado se limitan al juicio de indignidad por mala conducta y a los delitos cometidos por los altos funcionarios en el ejercicio de sus funciones, y no a los delitos comunes en que pueden incurrir dichos funcionarios, de los cuales, a su juicio, debe conocer exclusivamente la Corte Suprema de Justicia.

Sobre el particular debe resaltarse que de conformidad con el artículo 175-2-3 de la C.P., y tratándose de funcionarios que gozan de fuero especial, el Congreso adelanta dos tipos de actuaciones judiciales. La primera tiene lugar cuando se trata de acusación por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, o a indignidad por mala conducta, caso en el cual, de conformidad con el artículo 175-2 “*el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena*”. La segunda cuando se trata de acusación por delitos comunes, ante lo cual, tal como lo dispone el artículo 175-3, “*el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia*”.

Obsérvese, que es la propia Constitución la que otorga competencia al Congreso de la República para conocer de aquellas denuncias que, por delitos comunes, se formulen ante la Cámara -Comisión de Investigación y Acusación- contra funcionarios que gozan de fuero especial. Obviamente que, por disposición del propio ordenamiento, su competencia se limita a instruir y acusar o no acusar; el juzgamiento es competencia exclusiva de la h. Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el propio artículo 175 de la Constitución Política, por lo que la acusación que profiera el Senado de la República, cuando se trata de delitos comunes, se constituye en el marco jurídico para desarrollar la etapa del juicio penal.

En relación con el tema, esta Corporación, en diferentes pronunciamientos (Sentencias C-222/96, C-245/96, C-385/96, C-386/96 y C-563/96), ha avalado la competencia que le asiste a la Cámara de Representantes y al Senado de la República para conocer de las denuncias, que por delitos comunes, se formulen contra funcionarios que gozan de fuero especial. En uno de los mencionados pronunciamientos afirmó:

“La jurisprudencia de la Corte ha distinguido dos tipos de procesos, a partir de los preceptos de la Constitución que regulan en forma diferenciada los casos de acusación por delitos comunes (art. 175 numeral 3), de los que aluden a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta. Tratándose de los primeros la función del Senado se limita “a declarar si hay lugar o no a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema”, con lo cual dicha actuación constituye una condición o requisito de procedibilidad del proceso penal que debe adelantarse ante ésta. Y cuando se dan los segundos, de un lado, se determina la responsabilidad política del imputado, en el sentido de que el Senado puede imponer, únicamente, si fuere el caso, mediante sentencia la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, y de otro lado, al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.”. (Sentencia No, C-385 de 1996, Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell).

En este orden de ideas, resulta claro que la actuación adelantada por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara, por la Comisión de Instrucción del Senado y por las plenarias de las dos corporaciones, incluye la de investigar las denuncias que por delitos comunes se formulen contra altos funcionarios del Estado que gozan de fuero especial, ocurridos durante el desempeño del cargo y aunque aquellos hubieren cesado en el ejercicio del mismo.

Así entonces, la expresión “*y por delitos comunes*” contenida en el artículo 329, y el inciso tercero del artículo 347 que prescribe “*Si la acusación se refiere a delitos comunes, se citará al acusado y se le pondrá a disposición de la Corte Suprema de Justicia, junto con el expediente*” de la Ley 5a. de 1992, serán declarados exequibles.

En relación con los incisos segundo y cuarto del artículo 347 de la Ley 5a de 1992, el actor no formuló cargo alguno en contra de su constitucionalidad, razón por la cual esta Corporación se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo.

4.2. Inexequibilidad parcial del inciso primero del artículo 347 de la Ley 5a de 1992

Como ya se anotó, el inciso primero del artículo 347 de la Ley 5a de 1992, fue modificado

por el artículo 4° de la Ley 273 de 1996. Así entonces, el tenor literal del inciso primero del artículo 347 es el siguiente:

“Iniciación del Juicio. *Admitida la acusación o revocada por vía de apelación la cesación de procedimiento proferida por la comisión de instrucción, se inicia el juzgamiento.*”

Respecto del tenor literal del inciso primero del artículo 347 de la Ley 5a de 1992, y a pesar de que el actor no formuló de manera específica cargo en su contra, la Corte encuentra que parte de su contenido es contrario al artículo 175 de la Carta Fundamental.

En efecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-222/96, declaró inexecutable las expresiones contenidas en el artículo 346 de la Ley 5a de 1992, que facultaban a la Comisión de Instrucción del Senado para archivar el expediente en caso de que decidiera aceptar el proyecto de cesación de procedimiento presentado por el “Senador-Instructor”. En esa oportunidad, la Corte sostuvo que dicha facultad, por disposición constitucional (art.175 C.P.) es privativa del Senado en pleno, y por ende no puede ser delegada por la ley a una de sus comisiones. En la misma oportunidad, y a pesar de haberse declarado inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por haber sido derogada la norma, la Corte Constitucional adujo que la preceptiva contenida en el artículo 343 que daba competencia a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara para que, en caso de aprobada la preclusión de la investigación archivara el expediente, era también inexecutable, porque la ley no podía delegar en una de sus comisiones, una facultad que la Constitución le confirió a la plenaria de la Cámara de Representantes.

La Corte sostuvo en dicha Sentencia:

“En efecto, la norma impugnada, artículo 343 de la Ley 5a. de 1992, señalaba como una de las funciones de la denominada Comisión de Acusación e Investigación de la Cámara de Representantes, la de precluir la investigación y archivar el expediente, en aquellos casos en que esa célula acogiera el proyecto de resolución calificatoria que en ese sentido presentara el Representante-Investigador, sin que en dicha decisión participara el pleno de la Corporación, tal como lo ordena la Constitución, lo que acarrea una flagrante violación del numeral 4 del artículo 178 de la Carta, pues el legislador, equivocadamente y excediendo sus facultades, trasladaba a la mencionada Comisión una función que el Constituyente atribuyó de manera expresa y especial a la Corporación en pleno, decisión que por su origen y categoría no puede ser modificada ni revocada por el Congreso.

“Al analizar el artículo 3 de la Ley 273 de 1996, a través del cual se modificó el precepto impugnado, se constata que la intención del legislador fue la de armonizar las normas que rigen este tipo de procedimientos con los mandatos constitucionales; por eso, de manera expresa y específica la nueva norma asigna al pleno de la Cámara de Representantes, la función de tomar las decisiones a que haya lugar.

“... ”

“En los apartes subrayados, al igual que en el artículo 343 de la Ley 5a. de 1992, vuelve el legislador a desconocer la voluntad del Constituyente, específicamente la consagrada en el artículo 175 de la Carta, al delegar en una célula del Senado una facultad atribuida al pleno de esa Corporación, pues así como le corresponde al Senado considerar y decidir sobre la procedencia de la acusación formulada por la Cámara, también le corresponde decidir, en pleno, si la rechaza y ordena la cesación de procedimiento; una y otra son funciones que le asigna la Constitución Política al Senado en pleno, negándole la posibilidad de delegarlas. (Sentencia C-222/96. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Por estas razones, debe la Corte declarar inexecutable la expresión “o revocada por vía de apelación la cesación de procedimiento proferida por la comisión de instrucción”, contenida en el inciso primero del artículo 347 de la Ley 5a de 1992, modificado, como ya se dijo, por el artículo 4° de la Ley 273 de 1996. Esto porque la Comisión de Instrucción del Senado no tiene facultad, a partir de la Sentencia C-222/96, para decidir la viabilidad o no de la acusación, pues dicha potestad le pertenece al Senado en pleno. De esta forma, no habiendo decisión por parte de la Comisión, pierde sentido el recurso de apelación que consagra el inciso primero

del artículo 347 (modificado) y, por tanto, resulta contrario a la Constitución (art. 175), de conformidad con el criterio expuesto por esta Corporación en la Sentencia antes citada.

4.3. Cargos formulados contra el artículo 353 de la Ley 5a de 1992, los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 273 de 1996, y los artículos 467 y 489 del Decreto 2700 de 1991

Para el demandante las normas citadas violan preceptos constitucionales, pues a su juicio, la Cámara de Representantes no puede desempeñar el papel de juez-fiscal en los procesos contra las altas dignidades. Afirma que, “si se llegare a aceptar tamaño error de derecho procesal constitucional, se permitiría que esta corporación instruyese la causa en relación con la cual recibió la denuncia o queja del fiscal general de la Nación o de los particulares (Art.-178, num 4, C.N.) y que ella en sede jurisdiccional (fase de mera acusación ante el Senado) sería competente para proferir resolución de preclusión en el juicio político, o sea, el juicio de indignidad por mala conducta.” Insiste en que la competencia de la Cámara de Representantes es la de realizar el presupuesto de procedibilidad de formular la acusación ante el Senado con base en los elementos de juicio que arrojen la denuncia o la queja, y no instruir el proceso, pues dicha función corresponde a la Corte Suprema de Justicia.

Sobre el particular cabe anotar que la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, contenida en las providencias E-004/95, C-222/96, C-245/96, C-385/96, C-386 y C-563/96 ha sido enfática en sostener que la atribución conferida a la Cámara de Representantes y al Senado de la República por los artículos 116, 174-3, 4, 5, 175 y 178 del Estatuto Superior, los artículos 329 y ss. de la Ley 5a de 1992 y la Ley 273 de 1996, es de carácter eminentemente jurisdiccional, en tratándose de denuncias y quejas formuladas contra funcionarios que gozan de fuero especial, por delitos comunes o cometidos en ejercicio de sus funciones y a indignidad por mala conducta. Así mismo, la Corte ha reconocido que en ejercicio de dicha función jurisdiccional, la Cámara de Representantes tiene la facultad de investigar los hechos que dieron origen a la denuncia o a la queja, con el fin de decidir acerca de la preclusión de la investigación o la formulación de la acusación ante el Senado.

En efecto, en relación con la función jurisdiccional, la Corte ha sostenido lo siguiente:

“Así, el artículo 116 de la Carta Política le atribuye al Congreso ‘determinadas funciones judiciales’; dichas funciones, de conformidad con los artículos 174, 175 y 178 de la Carta, le corresponde asumirlas cuando se trata de aquellos altos funcionarios del Estado a los cuales el Constituyente les otorgó un fuero constitucional especial. Quiere decir lo anterior, que el ejercicio de la función judicial que la Carta Política consagró para el poder legislativo es restringido, y en consecuencia que sólo es aplicable respecto de funcionarios del Estado que gocen de un fuero constitucional especial, constituyéndose dicha condición en otro de los elementos esenciales para el normal funcionamiento de aquellos estados cuyo esquema de organización se basa en el equilibrio en el ejercicio del poder público.” (Sentencia C-222/96. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Refiriéndose a la facultad instructiva, esta Corporación sostuvo:

“Además de la función de legislar que normal y ordinariamente le corresponde al Congreso, la Constitución lo ha habilitado para ejercer ‘determinadas funciones judiciales’ (art. 116 inciso 2). Estas funciones las cumple el Congreso cuando acomete la investigación y juzgamiento, por causas constitucionales, del Presidente de la República o quien haga sus veces, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los Miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, y aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos, con arreglo a las previsiones de los arts. 174, 175, 178-3-4-5, 235, numeral 2, 327 a 366 de la Ley 5a. de 1992, 178, 179, 180, 181, 182 y 183 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.” /Sentencia No. C-385 de 1996, M.P., Dr. Antonio Barrera Carbonell) (resaltado fuera del original)

Respecto de los hechos presuntamente delictivos cometidos por funcionarios con fuero especial y ocurridos en el ejercicio del cargo, ha de aclararse que el Congreso cumple una

función jurisdiccional de tipo penal, correlativa a las etapas de investigación y calificación de los procesos penales que se surten ante los jueces comunes. Entre otras razones, porque los efectos de las decisiones que finalmente adopte el Congreso, al igual que las adoptadas por los fiscales, dan lugar, o bien al juzgamiento del sindicado ante la h. Corte Suprema de Justicia, con lo cual, como ya se anotó, la acusación se convierte en el marco jurídico para desarrollar la etapa del juicio penal, o bien a la preclusión de la investigación, caso en el cual, se le pone fin a la actuación judicial, procediendo el archivo del expediente, con lo cual la decisión produce efectos de cosa juzgada (art. 343 de la Ley 5a. de 1992, modificado por el artículo 3o. de la Ley 273 de 1996).

La función instructiva penal que cumple el Congreso de la República encuentra soporte jurídico en los numerales 4o. y 5o. del artículo 178 superior, que, refiriéndose a las atribuciones especiales de la Cámara de Representantes, señala:

“4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

“5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.”

Así mismo, el numeral 2o. del artículo 341 de la Ley 5a. de 1992, declarado exequible por esta Corporación en la Sentencia C-222/96 refiriéndose a la acusación o preclusión de la Investigación, dispone que *“los requisitos sustanciales y formales de estas dos formas de calificación, serán los exigidos por el Código de Procedimiento Penal.”*; y el artículo 333 del mismo ordenamiento, igualmente declarado exequible en la Sentencia C-563/96, dispone en su inciso final que el representante investigador *“en las investigación de delitos comunes tendrá las mismas atribuciones, facultades y deberes que los Agentes de la Fiscalía General de la Nación”*.

Como si no fuera suficiente, la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de la Justicia, refiriéndose al ejercicio de la función jurisdiccional del Congreso de la República, dispuso:

“ARTÍCULO 179. DE LA COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION. *La Comisión de Investigación y Acusación, forma parte de la Cámara de Representantes, desempeña funciones judiciales de Investigación y Acusación en los juicios especiales que tramita dicha Cámara; y conoce del régimen disciplinario contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación.”*

“ARTÍCULO 180. FUNCIONES. *La Comisión de Investigación y Acusación ejercerá las siguientes funciones:*

“... ”

“6. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las actividades que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente. La iniciación de la investigación también procederá de oficio;

“ARTÍCULO 182. INVESTIGACION PREVIA. *Si surge alguna duda sobre la procedencia de la apertura de la investigación, se ordenará abrir a diligencias previas por el término máximo de seis (6) meses, con el objeto de establecer si hay lugar o no al ejercicio de la acción penal.*

“PARÁGRAFO: *Una vez vencido el término anterior el Representante Investigador, dictará auto inhibitorio o de apertura de investigación. El auto inhibitorio será discutido y aprobado por la Comisión de Acusación en pleno y hará tránsito a cosa juzgada. A partir de la vigencia de la presente ley, el mismo efecto tendrán los autos inhibitorios que se dicten respecto de los funcionarios con fuero constitucional de juzgamiento.*

“ARTÍCULO 183. APERTURA DE LA INVESTIGACIÓN. *El representante Investigador, ordenará y practicará las pruebas conducentes al esclarecimiento de los hechos, las circunstancias en que ocurrieron y descubrir a los autores o partícipes que hubieren infringido la ley.*

“El término para la realización de la investigación no podrá exceder de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de su iniciación. No obstante, cuando se tratare de los delitos conexos o sean dos o más los procesados el término será de treinta (30) meses.”
(Las normas transcritas fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-037/96, M.P., doctor Vladimiro Naranjo Mesa, por medio de la cual se adelantó el control de constitucionalidad de la Ley 270 de 1996.)

Ha de concluirse entonces, que la Constitución Política y la ley sí le atribuyen a la Cámara de Representantes (Comisión de Investigación y Acusación), funciones de investigación e instrucción en los procesos que adelanten contra los funcionarios que gozan de fuero especial, razón por la cual, los cargos esgrimidos por el actor contra las normas a las que se hizo referencia en el numeral 4.2 de estas consideraciones, desconocen la normatividad constitucional y legal citada, y, además, la abundante jurisprudencia que sobre la materia ha producido esta Corporación.

Por esta razón, el artículo 353 de la Ley 5a de 1992, los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Ley 273 de 1996, la expresión demandada del artículo 467 y el artículo 489 del Decreto 2700 de 1991, serán declarados exequibles.

Finalmente, y en relación con el cargo según el cual, los artículos demandados no deben hacer parte de la ley orgánica que adopta el Reglamento del Congreso, porque no tratan asuntos relacionados con la actividad legislativa, debe esta Corporación reiterar lo dicho en la Sentencia C-025/93, según la cual “La ley que establezca el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, en su carácter de normativa orgánica, necesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso, y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en aquéllas. La actividad de la rama legislativa del poder público comprende, en los términos de la Constitución, una función constituyente, legislativa en sentido estricto, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo.” (Resaltado fuera del texto original)

Así entonces, contrario a lo sostenido por el demandante, el conjunto normativo que regula los procesos judiciales adelantados ante el Congreso, en manera alguna excede el ámbito específico de lo que debe ser materia propia de la ley orgánica del Congreso, pues como lo dejó claro la Sentencia antes citada, esta ley debe comprender el conjunto de funciones que la propia Constitución le ha asignado a esa corporación, una de las cuales es, precisamente, la judicial.

DECISIÓN

Primero: Respecto de los artículos 331, 333, 336, 338, 339, 340 y 345 de la Ley 5a de 1992, ESTARSE a lo resuelto en la Sentencia C-563 de 1996.

Segundo: En cuanto al artículo 332 de la Ley 5a de 1996, DECLARARSE INHIBIDA por carencia actual de objeto.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE la expresión “o por delitos comunes” contenida en el artículo 329 de la Ley 5a de 1992.

Cuarto: Con respecto al artículo 346, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-222 de 1996.

Quinto: Declarar INEXEQUIBLE la expresión “o revocada por vía de apelación la cesación de procedimiento proferida por la comisión de instrucción”, contenida en el inciso primero del artículo 347 de la Ley 5a de 1992, el cual fue modificado por el artículo 4° de la Ley 273 de 1996, que también es INEXEQUIBLE.

Sexto: Declarar EXEQUIBLES, el inciso tercero (3°) del artículo 347 y el artículo 353 de la Ley 5a de 1992.

Séptimo: INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo contra los incisos segundo (2°) y cuarto (4°) del artículo 347 de la ley 5a. de 1992, por ausencia de cargos.

Octavo: Declarar EXEQUIBLES las expresiones “investigadores para un asunto determinado” e “investigador” del artículo 1° de la Ley 273 de 1996.

Noveno: Declarar EXEQUIBLES los artículos 2°, y 3° de la Ley 273 de 1996.

Décimo: Declarar EXEQUIBLES, la expresión “que en tal caso actúa como fiscal” del artículo 467 y el artículo 489 del Decreto 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal.

Ficha 10

SENTENCIA: C-085-98

PONENTE: FABIO MORÓN DÍAZ

PROBLEMA

Se ataca la reforma al reglamento del Congreso, relativa a las reglas para el juzgamiento de autoridades por las Cámaras. Se arguye que eso no puede hacerse por ley ordinaria, sino por ley especial, sea orgánica o sea estatutaria y vulnera, además, la unidad de materia y el debido proceso a las personas in judice.

RATIO DECIDENDI

El 19 de marzo de 1997, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-148 de 1997²⁴, a través de la cual falló sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada, entre otros, contra los artículos 1,2,3,4 y 5 de la Ley 273 de 1996, que son los que se impugnan en la demanda de la referencia.

Los artículos 1, 2, 3 fueron demandados por razones de fondo y declarados exequibles por esta Corporación a través de la mencionada sentencia; el artículo 4, que modificó el inciso primero del artículo 347 de la Ley 5a. de 1992, también fue impugnado por razones de fondo y esta Corporación lo declaró inexecutable en la misma providencia; en cuanto al artículo 5 la demanda fue rechazada a través de auto de 30 de agosto de 1996, dado que en esa oportunidad no se presentaron cargos contra el mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, encuentra la Corte que las disposiciones acusadas ya fueron objeto de examen en esta Corporación, salvo el artículo 5 de la ley impugnada cuya demanda en ese entonces fue rechazada, y que por lo tanto sobre los artículos 1, 2, 3 y 4 recayó sentencia de mérito proferida por la Sala Plena.

En consecuencia, los efectos de la mencionada providencia en lo referido a los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 273 de 1996, son los de cosa juzgada Constitucional, por lo que respecto de los mismos la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-148 de 1997. En cuanto al artículo 5 la Corte analizará y se pronunciará sobre los cargos que contra el mismo presenta el actor.

Es procedente aclarar, en relación con el artículo 1 de la ley impugnada, que si bien en el numeral octavo de la parte resolutive de la Sentencia C-148 de 1997, fueron declaradas exequibles las expresiones “*investigadores para un asunto determinado*” e “*investigador*”, el examen de constitucionalidad que efectuó esta Corporación para el efecto, recayó sobre la proposición jurídica completa, pues las solas expresiones carecían de sentido por fuera del texto analizado, motivo por el cual respecto de la totalidad del mencionado artículo se produce el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Cuarta. Las disposiciones del artículo 5 de la Ley 273 de 1996, han de interpretarse con estricta sujeción al mandato constitucional consagrado en el numeral 2 del artículo 278 de la Carta Política

Alega el demandante, que lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 273 de 1996, a través del cual el legislador dispuso que en todos los procesos que adelante la Comisión de investigaciones y acusaciones de la Cámara de Representantes, es obligatoria la presencia del Ministerio Público, implica una “disimulada” reforma y por lo tanto la vulneración del artículo 278-2 de la Constitución, que establece que le corresponde directamente al Procurador General de la Nación, “emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial”.

²⁴ De dicha sentencia fue ponente el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa.

En efecto, para el actor la utilización que hizo el legislador en la norma impugnada de la expresión “*ministerio público*”, tuvo por objeto habilitar a los delegados del Procurador General de la Nación, para intervenir y emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra los altos funcionarios del Estado a los que se refieren los artículos 174 y 178 de la Carta, lo que contraría flagrantemente el mandato del artículo 278-2 superior, a través del cual el Constituyente quiso radicar esa función, de manera exclusiva e indelegable, en el titular de ese despacho.

Al analizar las disposiciones del capítulo 2 del título X de la Constitución, que desarrollan lo relativo a los organismos de control del Estado, es claro que el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público, artículo 275 C.P. ; que dicho funcionario tendrá a su cargo las funciones que se relacionan en el artículo 277 superior, las cuales podrá cumplir por sí o por medio de sus delegados y agentes; y que aquellas a las que se refiere el artículo 278 de la C.P. deberá cumplirlas él directamente.

En esa perspectiva, encuentra la Corte que la disposición impugnada no contraría el ordenamiento superior, siempre y cuando ella se interprete con sujeción estricta a lo dispuesto en el artículo 278-2 de la Carta Política; es decir, que modulará²⁵ los efectos de su decisión de exequibilidad de dicha norma, señalando que para los casos a los que se refiere el artículo 5 de la Ley 273 de 1996, la representación del Ministerio Público le corresponderá directamente al Procurador General de la Nación.

DECISIÓN

Primero. En lo relacionado con los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 273 de 1996, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-148 de 1997.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 5 de la Ley 273 de 1996, en el entendido de que para los casos a los que se refiere dicha norma, la representación del Ministerio Público le corresponderá directamente al Procurador General de la Nación, tal como lo ordena el artículo 278-2 de la C.P.

Ficha 11

SENTENCIA: SU047/99

PONENTE: CARLOS GAVIRIA DÍAZ - ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
PROBLEMA

Vivian Morales Hoyos y otros representantes, impugnan la decisión de la Corte Suprema de Justicia de iniciar una investigación penal en su contra por haber votado la preclusión de la investigación que la Cámara adelantaba contra el presidente Samper. Los denunciados pretendían que se investigara a los representantes a la Cámara y, además, que se invalidara su votación. Ante la propuesta de nulidad de la investigación, la Corte consideró que: “es competente para investigar a los Congresistas no sólo por delitos comunes sino también por hechos punibles de responsabilidad, que son los que se cometen en ejercicio de sus funciones”, por lo que continuó con el proceso penal. La Corte Suprema considera que si los congresistas

²⁵ “...la Constitución no ha establecido que la Corte esté atrapada en el dilema de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaración de constitucionalidad) o retirarla en su integridad (sentencia de inexequibilidad), puesto que la Carta simplemente ha establecido que a la Corte compete “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes” (C.P. 241 ord.4). Por consiguiente, al decidir sobre estas demandas, la Corte debe adoptar la modalidad de sentencia que mejor le permita asegurar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución... Así en ciertas ocasiones, la Corte ha decidido mantener en el ordenamiento jurídico una norma pero condicionando su permanencia a que sólo son válidas unas interpretaciones de la misma, mientras que las otras son inexequibles (sentencias interpretativas o de constitucionalidad condicionada)...en otras oportunidades, la Corte ha declarado la exequibilidad de determinada disposición legal pero con base en una interpretación conforme a la Constitución...” (Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 1995, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

ejercen una función judicial, aunque sea de manera excepcional, también deben someterse al imperio de la ley que de manera categórica determina el artículo 230 de la Constitución. Por ende, están expuestos a la responsabilidad propia de todos los servidores públicos y a la investigación penal por sus actos como jueces. La Corte concluye que esa Corporación “es competente para investigar a los congresistas no sólo por delitos comunes sino también por hechos punibles de responsabilidad, que son los que se cometen en ejercicio de sus funciones”, pues si el Constituyente hubiese querido extender la inviolabilidad de los parlamentarios a los delitos que cometan en relación con el desempeño del cargo, lo habría manifestado expresamente y no habría incluido el párrafo del artículo 235 de la Constitución, que a su juicio dispone que “los congresistas sí responden por los delitos que cometan en relación con las funciones desempeñadas, quedando sólo acerca de éstos cobijados por el fuero al terminar el ejercicio del cargo (fuero funcional)”.

El problema jurídico es: 3- Conforme a lo anterior, el primer interrogante que plantea el presente caso es saber si la Sala de Casación Penal es o no competente para examinar la conducta de la peticionaria durante el juicio al Presidente Samper, lo cual conduce inevitablemente a una segunda pregunta: ¿se encuentra o no amparado por la inviolabilidad parlamentaria el comportamiento de la peticionaria durante el proceso en la Cámara de Representantes? Para responder a esos interrogantes, la Corte Constitucional comenzará por estudiar el alcance de la competencia de la Corte Suprema para investigar los delitos cometidos por los congresistas, para luego examinar la figura de la inviolabilidad parlamentaria, a fin de poder determinar si ésta cubre o no las actuaciones cumplidas por la actora durante el proceso contra el Presidente Samper. Ello obligará a estudiar la naturaleza de los juicios adelantados por el Congreso contra ciertos altos dignatarios.

RATIO DECIDENDI

Una primera conclusión se impone: la Sala de Casación Penal es sin lugar a dudas competente para conocer de los delitos cometidos por los congresistas, y puede adelantar esas investigaciones en todo momento, sin necesidad de ninguna autorización especial.

5- De otro lado, razones elementales de sentido común y claras prescripciones constitucionales indican que esa competencia de la Sala de Casación Penal no cubre únicamente los delitos cometidos por los congresistas como ciudadanos corrientes sino que se extiende a aquellos hechos punibles ligados al ejercicio de sus funciones como parlamentarios. En efecto, el párrafo del artículo 235, que señala las competencias de la Corte Suprema, precisa que, una vez que la persona ha cesado en el ejercicio del cargo, el fuero “sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.” Esto significa que la Carta distingue dos hipótesis: mientras una persona sea congresista, será investigada por la Corte Suprema por cualquier delito; sin embargo, si la persona ha cesado en su cargo, entonces sólo será juzgada por esa alta corporación judicial si se trata de delitos relacionados con el cargo. La Constitución admite entonces que los congresistas pueden cometer ciertos delitos en relación con sus funciones, que corresponde investigar a la Corte Suprema de Justicia.

7- El artículo 185 de la Carta establece que los congresistas son “inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo”. Esta disposición constitucional consagra entonces la inviolabilidad de los senadores y representantes, conocida en otros ordenamientos como la irresponsabilidad parlamentaria. Así la denomina por ejemplo el constitucionalismo francés, que ha reconocido esa garantía en todas sus constituciones republicanas²⁶. Igualmente, algunas de nuestras constituciones del siglo XIX, que previeron todas la figura, solían denominarla “irresponsabilidad” en vez de “inviolabilidad”²⁷. Sin embargo, el sentido

²⁶ El artículo 26 de la actual Constitución de la V República Francesa la prevé expresamente. Ver al respecto, entre muchos otros, André Hauriou. **Droit Constitutionnel et institutions politiques**. Paris: Montchrestien, 1968, p 779.

²⁷ Por ejemplo, el artículo 18 de la Constitución de 1853 establecía que “los miembros del Congreso son absolutamente irresponsables por las opiniones y votos que emitan en él”. El texto es prácticamente idéntico en las constituciones de 1858, artículo 26, y de 1863, artículo 45.

de la institución en todos los casos es básicamente el mismo: un congresista no puede ser investigado, ni detenido, ni juzgado, ni condenado, por los votos u opiniones que haya formulado en el ejercicio de sus funciones.

8- La totalidad de los ordenamientos de las democracias constitucionales prevén, con un alcance similar, esta figura²⁸. Y es razonable que sea así, ya que la inviolabilidad de los parlamentarios y de los congresistas juega un papel esencial en la dinámica de los Estados democráticos de derecho. En efecto, el fin de la irresponsabilidad de los congresistas es que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del parlamento o congreso. Así, sólo por medio de la figura de la inviolabilidad, es posible que se cumpla el mandato constitucional según el cual los senadores y representantes deben actuar “consultando la justicia y el bien común” (CP art. 133), y no movidos por el temor a eventuales represalias jurídicas.

La irresponsabilidad de los congresistas es entonces consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación de los poderes y la soberanía popular. Así, la inviolabilidad asegura la independencia del Congreso, puesto que evita las injerencias de las otras ramas del poder cuando los senadores y representantes ejercen sus funciones. Esto explica que históricamente la irresponsabilidad de los representantes del pueblo por sus votos y opiniones se encuentre ligada a la lucha de los parlamentos por conquistar su independencia frente al Rey y a los otros órganos de poder. Así, en la larga lucha entre la Cámara de los Comunes y los Tudor y los Estuardo, estos monarcas utilizaron frecuentemente las persecuciones judiciales, civiles y penales, para intimidar a los parlamentarios críticos. Por ello, una de las conquistas esenciales de la “Revolución Gloriosa” en Inglaterra fue precisamente la cláusula de la inviolabilidad, recogida en el artículo 9º de la “Bill of Rights” o Declaración de Derechos de 1689, y según la cual la “libertad de expresión, los debates y las actuaciones en el Parlamento no pueden ser juzgados ni investigados por otro Tribunal distinto del parlamento”. Esta garantía fue un paso decisivo en la independencia del Parlamento, por lo cual fue retomada, casi en idénticos términos, por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Constitución francesa de 1791²⁹. Por ello esta Corte ha señalado que la inviolabilidad “es una institución que nace con el parlamento moderno y que busca garantizar la independencia de éste frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo”³⁰.

De otro lado, esta figura estimula un debate democrático, vigoroso y libre de temores, en el foro por excelencia de la democracia, que son los parlamentos y los congresos, tanto en los regímenes presidenciales como parlamentarios. La inviolabilidad de los congresistas es pues una consecuencia natural de la soberanía popular, ya que si el pueblo es la fuente de donde

²⁸ En nuestro país, como dice Jose María Samper, al comentar el artículo 106 originario de la Carta de 1886, que preveía la inviolabilidad de los senadores y representantes, “todas las constituciones que la república se ha dado, así en las dos épocas de gobierno federal (1811 a 1815, y 1858 a 1885), como en la de organización unitaria (1821 a 1858), han reconocido como principio fundamental la inviolabilidad e irresponsabilidad de los legisladores” (Ver Jose María Samper. **Derecho público interno de Colombia**. Bogotá: Biblioteca popular de cultura colombiana, 1951, Tomo II, p 247). En derecho comparado, y sólo para citar algunos ejemplos, ver en Europa, el artículo 26 de la Constitución de Francia de 1958, el artículo 71 de la Constitución actual de España, el artículo 46 de la Ley Fundamental de Bonn en Alemania, el artículo 157 de la Constitución de Portugal y el artículo 68 la Constitución de Italia. En América, ver el artículo 1, sección 6 de la Constitución de Estados Unidos, el artículo 60 de la Constitución de Argentina de 1853, el artículo 48 de la Constitución de Chile de 1980, el artículo 142 de la Constitución de Venezuela, el artículo 110 de la Constitución de Costa Rica, el artículo 61 de la Constitución de México y el artículo 53 de la Constitución del Brasil.

²⁹ Ver el artículo 1, sección 6 de la Constitución de Estados Unidos de 1787 y el numeral 7º del artículo 1º de la Sección V del Título III de la Constitución Francesa de 1791.

³⁰ Ver Sentencia C-245 de 1996. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte 2.3.

emana todo el poder público del Estado colombiano (CP Preámbulo y art. 3), es natural que sus representantes, que son los congresistas (CP art. 133), gocen de las garantías necesarias para expresar libremente sus pareceres y sus votos. Al fin y al cabo, es para eso que los ciudadanos los eligen.

9- La finalidad de la inviolabilidad de los congresistas explica naturalmente sus características y alcances³¹. Así, en cuanto a sus rasgos esenciales, en primer término, la doctrina constitucional y la práctica jurisprudencial coinciden en señalar que esta prerrogativa es primariamente una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, en vez de ser un privilegio personal del senador o del representante como tal, lo cual explica que ella no pueda ser renunciada por su titular y que, en un proceso judicial, el juez deba tomarla en cuenta de oficio, por tratarse de un asunto de interés público, incluso si ésta no es alegada por el congresista.

De otro lado, la inviolabilidad es perpetua, esto es, el parlamentario o congresista escapa a cualquier persecución judicial por sus votos y opiniones, incluso después de que ha cesado en sus funciones. Y es natural que sea así, ya que si la función de la figura es asegurar la libertad de opinión del congresista, es obvio que ésta puede verse limitada por el temor a futuras investigaciones en su contra, por haber votado u opinado de determinada manera.

En tercer término, la inviolabilidad genera una irresponsabilidad jurídica general, (lo cual explica que a veces la figura sea conocida como “irresponsabilidad parlamentaria”), por cuanto el congresista escapa no sólo a las persecuciones penales sino también a cualquier eventual demanda de naturaleza civil por los votos u opiniones formulados en ejercicio de sus funciones.

10- La doctrina y la jurisprudencia, tanto nacional como comparada, coinciden también en señalar los alcances o, si se quiere, el ámbito material, en donde opera esta institución, ya que es claro que ésta es (i) específica o exclusiva, pero al mismo tiempo es (ii) absoluta.

Así, la inviolabilidad es específica por cuanto la Constitución actual, como la anterior, precisan que esta garantía institucional cubre exclusivamente los votos y opiniones emitidos en ejercicio del cargo, por lo cual, como bien lo señala José María Samper al comentar los alcances de esta figura en la Constitución de 1886, cuyo sentido es idéntico al actual, “lo que sale de la esfera de la opinión y del voto, y lo que no se hace en ejercicio del cargo, no asegura ni debe asegurar la inviolabilidad porque no está fundado en razones de necesidad y justicia”³².

Esto significa que una actuación de un senador o representante se encuentra cubierta por la inviolabilidad sólo si cumple con las siguientes dos condiciones: de un lado, que se trate de una opinión o de un voto, por lo cual no quedan amparadas las otras actuaciones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto parlamentario. De otro lado, la opinión debe ser emitida en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano.

11- Finalmente, si bien la inviolabilidad es específica, pues sólo cubre los votos y opiniones en ejercicio del cargo, también es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica.

³¹ Para Colombia, ver, por todos, José María Samper. **Derecho público interno de Colombia**. Bogotá: Biblioteca popular de cultura colombiana, 1951, Tomo II, pp 247 y ss. En derecho comparado, ver en la doctrina española, A Fernández-Miranda. “Inviolabilidad parlamentaria” en VV.AA. **Enciclopedia Jurídica Básica**. Madrid: Civitas, 1995, p 3759. Igualmente Enrique Álvarez Conde. Curso de **Derecho Constitucional**. Madrid: Tecnos, 1993, p 10. Ver también las sentencias del Tribunal Constitucional de ese país 51 de 1985 y 9 de 1990. En la doctrina francesa, ver Joseph Barthélemy. **Précis de droit constitutionnel**. Paris: Dalloz, 1938, p 298. En Estados Unidos, ver Corte Suprema, Caso USA v Brewster, 408 U.S., 501, 508 (1972) y Laurence Tribe. **American Constitutional Law**. (2 Ed). New York: Foundation Press, Inc, 1988, p 370 y ss. En México, ver Miguel Lanz Duret. **Derecho constitucional mexicano**. México: Norgis editores S.A., 1959, pp 136 y ss. En Argentina Humberto Quiroga Lavié. Derecho constitucional. Buenos Aires, Depalma 1993, pp 764 y ss.

³² José María Samper. **Op-cit**, p 249.

Este carácter absoluto se explica tanto por razones literales como históricas y finalísticas. Así, de un lado, el artículo 185 de la Carta no establece ninguna excepción, pues protege las opiniones y votos emitidos por los congresistas en ejercicio de sus cargos, sin distinguir qué tipo de función se encuentra cumpliendo el senador o representante en cuestión.

De otro lado, en los debates de la Asamblea Constituyente sobre esa norma, en ningún momento se planteó la posibilidad de limitar esa inviolabilidad según el tipo de función ejercido por el senador o el representante. Así, tanto la comisión como la plenaria consideraron que esa garantía debía ser absoluta³³. La única limitación que se quiso establecer fue en relación con las ofensas de carácter calumnioso, pero la propuesta no fue aceptada³⁴. Por consiguiente, el examen de los antecedentes de la disposición permiten concluir que la Asamblea Constituyente consagró una inviolabilidad absoluta.

Finalmente, desde el punto de vista conceptual, esta figura pretende proteger de manera general la libertad e independencia del Congreso, por lo cual es natural que se proyecte a todas las funciones constitucionales que desarrollan los senadores y representantes, tal y como lo reconoce uniformemente la doctrina comparada. Así, y por no citar sino algunos ejemplos, la doctrina y la jurisprudencia españolas son claras en señalar que la inviolabilidad es absoluta “porque quedan amparados todos los actos realizados y opiniones vertidas en el desempeño del cargo parlamentario”³⁵. Igualmente, la más autorizada doctrina en Estados Unidos sostiene que la inmunidad conferida por la cláusula según la cual los discursos o debates de los congresistas son incuestionables, es absoluta³⁶, para lo cual se fundan en varias decisiones de la Corte Suprema de ese país, que ha entendido que la inviolabilidad cubre todas las actividades de los congresistas en “el proceso deliberativo de las cámaras”, esto es, no sólo la actividad legislativa como tal sino también “todas las otras materias que la Constitución confiere a la competencia de cada cámara”³⁷. En Francia, también la doctrina es clara en señalar que la irresponsabilidad parlamentaria es absoluta ya que cubre todos los votos y opiniones emitidos por los parlamentarios en ejercicio de sus funciones³⁸. En derecho mexicano, según la doctrina, es también claro que esta garantía se extiende a “todos los actos ejecutados en el recinto parlamentario y en el desempeño de sus cargos”, por lo cual se trata de “una inviolabilidad absoluta y sin restricciones, sea cual fuere la gravedad o el alcance de las opiniones emitidas por Diputados y Senadores durante los debates y en los dictámenes que produzcan como miembros de cualquier comisión parlamentaria”³⁹. En Argentina, también la doctrina precisa que esa protección es absoluta y se extiende a “todo dicho, expresión o manifestación de ideas, durante las sesiones de las cámaras o en las reuniones de comisión o con motivo de redactar o preparar un informe o un proyecto de ley, de resolución o de declaración”⁴⁰. La Corte Suprema de ese país ha señalado, desde el caso del Fiscal Benjamín Calvete de 1864, que esa prerrogativa “debe interpretarse en el sentido más amplio y absoluto; porque si hubiera un medio de violarla impunemente, él se emplearía con frecuencia”, con lo cual se afectaría la “Constitución en una de sus más substanciales disposiciones”⁴¹. Esta tesis ha sido incluso formulada con mayor vigor en decisiones posteriores, en donde esa

³³ Ver, Presidencia de la República, **Antecedentes del artículo 185. Consulta textual y referencial**. Sesión plenaria del 8 de mayo, (0528) y sesión de la Comisión Tercera del 25 de abril (3425).

³⁴ Ver **ibidem**. Sesión plenaria del 6 de mayo (0606).

³⁵ Fernando Santaella. **Derecho parlamentario español**. Madrid: Espasa, 1990, p 119. Ver igualmente Fernández-Miranda Campoamor. **Op-cit.** 3759. Ver sentencia del Tribunal Constitucional de ese país No 51 de 1985, que en su Fundamento Jurídico No 6 precisa que la inviolabilidad se extiende a las “declaraciones de juicio o de voluntad” en ejercicio de las “funciones parlamentarias”.

³⁶ Ver Laurence Tribe. **Op-cit.** p 373. Ver igualmente Edward S Corwin. **The constitution and what it means today**. pp. 26 y ss.

³⁷ Corte Suprema de los Estados Unidos. Sentencia Gravel v United States de 1972.

³⁸ Ver Joseph Barhélemy. **Op-cit.** p 296.

³⁹ Ver Miguel Lanz Duret. **Derecho constitucional mexicano**. México: Norgis editores S.A, 1959, p. 136.

⁴⁰ “Ver Humberto Quiroga Lavié. Derecho constitucional. Buenos Aires, Depalma 1993, p. 764.

⁴¹ Citada por Juan González Calderón. Curso de derecho constitucional. Buenos Aires: Kraftt, 1960, p. 368.

corporación ha indicado que “el carácter absoluto de la inmunidad es requisito inherente para su concreta eficacia”, ya que “el reconocimiento de excepciones que la norma no contiene, significaría, presumiblemente, abrir un resquicio por el cual, mediante el argumento de que cabe distinguir entre las opiniones lícitas y las ilícitas de un legislador, podría penetrar la acción sojuzgadora, intimidatoria o simplemente perturbadora de otros poderes del Estado o aun de particulares, con desmedro del fin constitucional perseguido”⁴².

En efecto, precisamente lo que pretende este mecanismo es que ni los jueces, ni las otras ramas del poder, puedan perseguir ciertos discursos o afirmaciones, que si hubieran sido pronunciados por un particular o por otro servidor público, podrían configurar delitos de injuria, calumnia, apología del delito o similares. Esa es precisamente la función de la figura, ya que, como dice Pizzorusso, “la irresponsabilidad por las opiniones y votos expresados se sustancia en una exigente en cuya virtud la acción realizada, aunque se corresponda con un supuesto delictivo (p. ej., difamación, injuria, etc.) no resulta punible o no es, para algunos, constitutiva de delito”⁴³. Esto fue muy claro, además, en los debates en la Asamblea Constituyente, ya que la ponencia sobre el estatuto del congresista, claramente estableció que la inviolabilidad era “necesaria para evitar que los debates políticos se impidan mediante acciones penales por difamación y calumnia.”⁴⁴ Por consiguiente, afirmar que la inviolabilidad no cubre hechos delictivos implica desconocer el sentido mismo de la figura y equivale simplemente a ignorar el mandato perentorio establecido por el artículo 185 de la Carta, según el cual, “los congresistas son inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo”, pues si tal disposición se refiriera a hechos lícitos, carecería de sentido y no podría evaluarse como una garantía. Sería como decir que a los congresistas no se les puede sancionar por hechos que no sean delictivos, lo que es predicable de cualquier persona. Sin embargo, el hecho de que la inviolabilidad impida la configuración de conductas delictivas cuando un congresista emite un voto o una opinión en ejercicio de sus funciones no significa que los senadores y los representantes no puedan cometer otros delitos o incurrir en otras responsabilidades en el desempeño de su cargo. En efecto, como ya se señaló, si la actuación del congresista es en ejercicio del cargo pero no consiste en la emisión de un voto o de una opinión, entonces su conducta cae bajo la órbita del derecho común. La peticionaria se equivoca entonces cuando sostiene que la inviolabilidad implica que los congresistas no pueden cometer nunca delitos en ejercicio de sus funciones. Es obvio que pueden hacerlo, ya que la Constitución no ha consagrado una irresponsabilidad total del parlamentario sino una inviolabilidad absoluta pero específica. Es absoluta pues protege todos los votos y opiniones del congresista en ejercicio de sus funciones, pero es específica, ya que no impide el establecimiento de responsabilidades, incluso penales, por las otras actuaciones de los parlamentarios en desarrollo de sus funciones.

Por ende, no existe contradicción sino perfecta complementariedad entre los artículos 183, 185, 186 y 235 de la Carta, que deben entonces ser interpretados de manera sistemática, y no en forma aislada. Así, si un parlamentario emite un voto o una opinión en ejercicio de sus funciones, entonces su comportamiento es inviolable. Pero sus otras conductas pueden ser sancionadas, si así lo ameritan. Por ende, es obvio que si un senador o un representante aprovechan su función para destinar indebidamente fondos, o traficar influencias, entonces pueden perder la investidura e incluso responder penalmente, sin que puedan invocar en su favor la inviolabilidad de sus votos y opiniones. Igualmente, la violación del régimen de conflicto de intereses tampoco queda excusada por la inviolabilidad, ya que el conflicto de intereses se configura por el solo hecho de intervenir, sin informar, en asuntos en los cuales

⁴² Sentencia del caso Mario Martínez Casas de 1960, citado por German Bidart Campos. **El derecho constitucional del poder**. Buenos Aires: Ediar, 1986. P. 94.

⁴³ Alessandro Pizzorusso. **Lecciones de derecho constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales: 1984, Tomo I, p. 279.

⁴⁴ Informe- Ponencia sobre “Estatuto del Congresista” en **Gaceta Constitucional**. No 51, p. 27.

el parlamentario se encuentra inhabilitado por situaciones específicas, pero esta falta no tiene nada que ver con el contenido mismo de la opinión o del voto que haya emitido ese congresista, los cuales siguen amparados por la inviolabilidad.

17- El estudio precedente muestra que si bien la Sala de Casación Penal puede juzgar los delitos cometidos por los congresistas, sin embargo carece de competencia para investigar los votos y opiniones que los senadores y representantes hayan emitido en ejercicio de sus funciones, por cuanto éstos son inviolables.

18- Como se señaló anteriormente, existen dos razones poderosas que justifican el carácter absoluto de la inviolabilidad de los congresistas. De un lado, el tenor literal del artículo 185, que no establece ninguna distinción en cuanto a las funciones de los congresistas, y que corresponde a la voluntad histórica de la Asamblea Constituyente; y, de otro lado, la finalidad misma de la inviolabilidad, la cual busca proteger la independencia general del Congreso, por lo cual es natural que esta prerrogativa se proyecte a todas las funciones desarrolladas por los miembros de las Cámaras, sin que sea posible establecer diferencias entre ellas. Nada en el texto de la Carta sugiere entonces que la inviolabilidad no opera cuando el Congreso ejerce funciones judiciales e investiga a algunos altos dignatarios, como el Presidente, los magistrados de las altas corporaciones judiciales y el Fiscal General de la Nación.

32- Un resultado ineludible se desprende del anterior examen: los congresistas son inviolables en sus opiniones y votos también cuando ejercen funciones judiciales, debido al inevitable componente de discrecionalidad política de los procesos ante las Cámaras, por lo cual la Corte Suprema es incompetente para investigar, juzgar o condenar a los Representantes por las opiniones que formularon durante el juicio al Presidente Samper Pizano, o por el sentido del voto que emitieron en favor o en contra de la preclusión de ese proceso, sin que pueda objetarse a la anterior conclusión que, durante ese proceso, los representantes mismos consideraron que actuaban como jueces, y algunos incluso pudieron manifestar que consideraban que tenían las responsabilidades propias de los funcionarios judiciales.

De otro lado, como ya se señaló, la inviolabilidad es una prerrogativa establecida primariamente en favor del Congreso, y no es un beneficio individual de los senadores y representantes, del cual éstos puedan deshacerse voluntariamente. Esta irrenunciabilidad de la inviolabilidad no es caprichosa sino que cumple finalidades importantes, ya que busca proteger la libertad colectiva de esa institución, la cual podría verse amenazada, en ciertos temas y asuntos neurálgicos, si algunos congresistas se deshacen de esa prerrogativa con el fin de presionar a sus colegas a un comportamiento similar.

33- Conforme a lo anterior, para la Corte Constitucional es claro que un congresista no puede ser encausado por -presuntamente- haber prevaricado debido a la manera como votó en el proceso contra el Presidente Samper, por cuanto sus opiniones y manifestaciones de voluntad en ese proceso son inviolables, y no pueden por ende generar ninguna responsabilidad judicial.

34- El desconocimiento de la inviolabilidad parlamentaria en una investigación judicial es obviamente tutelable. Así, es cierto que, como ya se señaló en esta sentencia, la inviolabilidad no fue creada para favorecer a la persona del representante o del senador, por lo que no es en sí misma un derecho constitucional de la persona sino una garantía institucional en favor del Congreso. Sin embargo, esa garantía confiere una inmunidad al congresista, en virtud de la cual los votos u opiniones emitidos en ejercicio de sus funciones no pueden ser cuestionados por los jueces, que carecen entonces de toda competencia para investigarlos, y más aún, para sancionarlos. De la inviolabilidad parlamentaria derivan entonces, como bien lo han señalado la doctrina y la jurisprudencia comparadas, una serie de “derechos reflejos”, por cuanto la libertad colectiva del Congreso se realiza amparando la libertad individual de los congresistas⁴⁵. Por ello, en derecho comparado, la doctrina y la jurisprudencia tienen bien establecido que el desconocimiento de esos derechos subjetivos, que emanan de las prerrogativas

⁴⁵ Ver, entre otros, A Fernández-Miranda. “Inviolabilidad parlamentaria” en VV.AA. **Enciclopedia Jurídica Básica**. Madrid: Civitas, 1995.

parlamentarias, son amparables por la justicia constitucional⁴⁶. Y es que no podía ser de otra forma por cuanto estos derechos reflejos se proyectan en el debido proceso, especialmente en el ámbito penal, ya que toda persona tiene derecho a ser juzgada por un tribunal competente y únicamente por conductas que sean delictivas (CP art. 29). Ahora bien, como ya se señaló, la Corte Suprema o cualquier juez carece de competencia para investigar los votos y opiniones de los congresistas emitidos en ejercicio de sus funciones, por lo cual desconoce el debido proceso que esa corporación judicial adelante indagaciones penales fundadas precisamente en la orientación de un voto parlamentario, tal y como se ha hecho en contra de la peticionaria. De otro lado, independientemente de los debates doctrinarios que ha podido suscitar la figura de la inviolabilidad⁴⁷, esta garantía implica que ciertas conductas que podrían ser delictivas si son cometidas por un particular o por otro servidor público, no lo son en caso de ser realizadas por un congresista en desarrollo de sus funciones. Esto significa que, por expreso mandato constitucional, en esos eventos esas conductas no son hechos punibles, por lo cual, si un juez intenta sancionar al congresista, desconoce el principio según el cual una persona sólo puede ser penada por conductas definidas como delitos por el ordenamiento mismo.

DECISIÓN

Primero. **REVOCAR** la sentencia del 21 de agosto de 1998 de la Sección Primera, Subsección A del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca en el proceso de la referencia, la cual rechazó por improcedente la acción de tutela presentada por Viviane Morales Hoyos, en contra de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Segundo. **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso (CP art. 29) de la peticionaria, por cuanto la garantía institucional de la inviolabilidad (CP art. 185) priva, de manera absoluta, a la Corte Suprema de competencia para investigar como delitos los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por la actora en las actuaciones adelantadas por la Cámara de Representantes contra el entonces Presidente de la República.

Tercero. **DEJAR SIN EFECTOS** el proceso que se surte ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, cuya radicación es 11.911, dentro del cual se adelanta investigación en contra de la actora, como consecuencia del voto que emitió en 1996, en su condición de Representante a la Cámara, en el proceso que siguió esa Corporación legislativa en contra del Presidente de la República. Por lo tanto, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia deberá ordenar el archivo correspondiente.

Cuarto. Hacer un llamado a prevención a los Magistrados de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para que se abstengan de investigar como delitos los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por los congresistas en ejercicio de sus funciones.

Quinto: **LÍBRENSE**, por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

COMENTARIO

Sentencia crucial, en la que se fija el precedente. Tuvo salvamento de voto de HERNANDO HERRERA VERGARA, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, quienes sostienen que: 3. Por consiguiente, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, tiene competencia constitucional y legal para conocer en forma privativa, sin distinción alguna, de todos los delitos en que puedan incurrir los congresistas, tanto en el ejercicio de su actividad legislativa o cuando ejercen funciones jurisdiccionales, con motivo, en este último caso, de las acusaciones formuladas contra el Presidente de la República o quien haga sus veces.

⁴⁶ En Argentina, ver Humberto Quiroga Lavié. **Derecho constitucional**. Buenos Aires, Depalma 1993, p 764. En Estados Unidos, ver el caso United States v Johnson, 383 U.S. 169 (1966), en donde la Corte Suprema amparó constitucionalmente a un representante que había sido condenado penalmente, pues ese tribunal consideró que los cargos se habían basado en gran parte en el sentido de unos discursos hechos por ese congresista, con lo cual se había desconocido la inviolabilidad de sus opiniones.

⁴⁷ Así, según algunos teóricos se trata de una causal de justificación de origen constitucional, para otros de una situación que genera una suerte de inimputabilidad, mientras que otro sector doctrinal considera que se trata de una causal personal y funcional de exclusión de la eficacia de la ley.

SENTENCIA: SU-786/99

PONENTE: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

PROBLEMA

Jairo José Ruíz Medina, siendo representante investigador llamó en indagatoria a varios Consejeros de Estado, con base en una denuncia, por haber fallado en favor de un congresista un proceso por pérdida de investidura. Esto le mereció que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia iniciara un proceso penal en su contra por el delito de prevaricato por acción, violando sus derechos fundamentales al debido proceso, al buen nombre, a la honra, a circular libremente por todo el territorio y a salir del país, así como el derecho a la libertad. El proceso penal terminó con la condena del procesado a 42 meses de prisión.

RATIO DECIDENDI

Luego de reiterar su jurisprudencia sobre vía de hecho, la Corte se ocupa del caso.

2. No es aplicable el artículo 185 de la Constitución, sobre inviolabilidad, cuando el Congresista no está emitiendo un voto ni expresando una opinión en ejercicio de sus funciones

La garantía de inviolabilidad consagrada en favor de los miembros del Congreso tiene el alcance institucional que esta Corte señaló en su Sentencia SU-047 del 29 de enero de 1999 (Ms.Ps.: Drs. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero):

“Alcance y funciones de la inviolabilidad parlamentaria en una democracia constitucional

7- El artículo 185 de la Carta establece que los congresistas son “inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo”. Esta disposición constitucional consagra entonces la inviolabilidad de los senadores y representantes, conocida en otros ordenamientos como la irresponsabilidad parlamentaria. Así la denomina por ejemplo el constitucionalismo francés, que ha reconocido esa garantía en todas sus constituciones republicanas. Igualmente, algunas de nuestras constituciones del siglo XIX, que previeron todas la figura, solían denominarla “irresponsabilidad” en vez de “inviolabilidad”. Sin embargo, el sentido de la institución en todos los casos es básicamente el mismo: un congresista no puede ser investigado, ni detenido, ni juzgado, ni condenado, por los votos u opiniones que haya formulado en el ejercicio de sus funciones.

8- La totalidad de los ordenamientos de las democracias constitucionales prevén, con un alcance similar, esta figura. Y es razonable que sea así, ya que la inviolabilidad de los parlamentarios y de los congresistas juega un papel esencial en la dinámica de los Estados democráticos de derecho. En efecto, el fin de la irresponsabilidad de los congresistas es que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del parlamento o congreso. Así, sólo por medio de la figura de la inviolabilidad, es posible que se cumpla el mandato constitucional según el cual los senadores y representantes deben actuar “consultando la justicia y el bien común” (CP art. 133), y no movidos por el temor a eventuales represalias jurídicas.

La irresponsabilidad de los congresistas es entonces consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación de los poderes y la soberanía popular. Así, la inviolabilidad asegura la independencia del Congreso, puesto que evita las injerencias de las otras ramas del poder cuando los senadores y representantes ejercen sus funciones. Esto explica que históricamente la irresponsabilidad de los representantes del pueblo por sus votos y opiniones se encuentre ligada a la lucha de los parlamentos por conquistar su independencia frente al Rey y a los otros órganos de poder. Así, en la larga lucha entre la Cámara de los Comunes y los Tudor y los Estuardo, estos monarcas utilizaron frecuentemente las persecuciones judiciales, civiles y penales, para intimidar a los parlamentarios críticos.

Por ello, una de las conquistas esenciales de la “Revolución Gloriosa” en Inglaterra fue precisamente la cláusula de la inviolabilidad, recogida en el artículo 9º de la “Bill of Rights” o Declaración de Derechos de 1689, y según la cual la “libertad de expresión, los debates y las actuaciones en el Parlamento no pueden ser juzgados ni investigados por otro Tribunal distinto del parlamento”. Esta garantía fue un paso decisivo en la independencia del Parlamento, por lo cual fue retomada, casi en idénticos términos, por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Constitución francesa de 1791. Por ello esta Corte ha señalado que la inviolabilidad “es una institución que nace con el parlamento moderno y que busca garantizar la independencia de éste frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo”.

De otro lado, esta figura estimula un debate democrático, vigoroso y libre de temores, en el foro por excelencia de la democracia, que son los parlamentos y los congresos, tanto en los regímenes presidenciales como parlamentarios. La inviolabilidad de los congresistas es pues una consecuencia natural de la soberanía popular, ya que si el pueblo es la fuente de donde emana todo el poder público del Estado colombiano (CP Preámbulo y art. 3), es natural que sus representantes, que son los congresistas (CP art. 133), gocen de las garantías necesarias para expresar libremente sus pareceres y sus votos. Al fin y al cabo, es para eso que los ciudadanos los eligen.

9- La finalidad de la inviolabilidad de los congresistas explica naturalmente sus características y alcances. Así, en cuanto a sus rasgos esenciales, en primer término, la doctrina constitucional y la práctica jurisprudencial coinciden en señalar que esta prerrogativa es primariamente una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, en vez de ser un privilegio personal del senador o del representante como tal, lo cual explica que ella no pueda ser renunciada por su titular y que, en un proceso judicial, el juez deba tomarla en cuenta de oficio, por tratarse de un asunto de interés público, incluso si ésta no es alegada por el congresista.

De otro lado, la inviolabilidad es perpetua, esto es, el parlamentario o congresista escapa a cualquier persecución judicial por sus votos y opiniones, incluso después de que ha cesado en sus funciones. Y es natural que sea así, ya que si la función de la figura es asegurar la libertad de opinión del congresista, es obvio que ésta puede verse limitada por el temor a futuras investigaciones en su contra, por haber votado u opinado de determinada manera. En tercer término, la inviolabilidad genera una irresponsabilidad jurídica general, (lo cual explica que a veces la figura sea conocida como “irresponsabilidad parlamentaria”), por cuanto el congresista escapa no sólo a las persecuciones penales sino también a cualquier eventual demanda de naturaleza civil por los votos u opiniones formulados en ejercicio de sus funciones”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-786 del 29 de enero de 1999. Ms.Ps.: Drs. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero).

En la misma providencia se puso de presente que la actuación de un Senador o de un Representante se encuentra cubierta por la inviolabilidad “sólo si cumple con las siguientes dos condiciones: de un lado, que se trate de una opinión o de un voto, por lo cual no quedan amparadas las otras actuaciones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto parlamentario. De otro lado, la opinión debe ser emitida en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano”.

Es indispensable subrayar, entonces, que el campo objeto de la inviolabilidad está nítidamente definido en la propia Constitución, de modo que no comprende las actuaciones, decisiones o actos de los congresistas cuando no se trate de opiniones o votos, o cuando no se hayan pronunciado las unas o emitido los otros por fuera del ejercicio de su cargo.

Es evidente, entonces, que no todo lo que hace un miembro del Congreso, aun dentro del ámbito propio de su función, está amparado por la inviolabilidad, y que, en esa medida, la actividad que desarrolla puede ser materia de indagación y proceso penal, aunque dentro del

fueron constitucionales que radican la competencia respectiva en la Corte Suprema de Justicia. En ese orden de ideas, no excede el campo de sus atribuciones la Corte Suprema cuando inicia el trámite correspondiente a denuncias formuladas contra congresistas cuando ellas recaen sobre actuaciones que, en sí mismas, no son constitutivas de votos emitidos o de opiniones manifestadas en ejercicio de sus funciones.

Así, proferir una providencia y proseguir una actuación (en la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes), como la que dio lugar en el presente asunto a la investigación y posterior condena proferida contra el excongresista Jairo José Ruíz Medina, en cuanto no correspondía ni a una opinión ni a un voto suyo en ejercicio de su cargo sino a un mero acto de impulsión de un proceso en sus etapas iniciales, no era algo que pudiese ser tratado bajo la perspectiva y la protección constitucional de la inviolabilidad. Algo muy distinto de lo que esta Corte examinó en el caso resuelto mediante Sentencia SU-047 del 29 de enero de 1999, en el que, sin duda, el proceso iniciado se refería al voto de una Representante a la Cámara en ejercicio de sus atribuciones.

Por tanto, en el presente asunto, investigar y sancionar penalmente la conducta del Congresista, en cuanto fuera constitutiva de delito, como lo hizo la Corte Suprema de Justicia, no comportaba una **vía de hecho**, hallándose tal Corporación facultada, como lo está, por el artículo 235, numeral 3, de la Constitución para “investigar y juzgar a los miembros del Congreso” -se entiende que por conductas no cobijadas por la inviolabilidad-. En consecuencia, con arreglo a consolidada doctrina constitucional, contra las actuaciones judiciales correspondientes ni contra la Sentencia proferida por ese alto tribunal cabía la acción de tutela.

DECISIÓN

Niega la tutela interpuesta.

COMENTARIO

De esta decisión aclara el voto el magistrado JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Sentencia **relevante**, que puede poner en duda, al restringir el alcance de la inviolabilidad, la hipótesis fuerte que aparece en la sentencia siguiente.

Ficha 13

SENTENCIA: SU.062/01

PONENTE: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

PROBLEMA

Se resuelve la tutela instaurada por Pablo Ardila Sierra contra la Sala de Casación Penal de la Honorable Corte Suprema de Justicia. Ardila inició investigación contra la Corte, por denuncia. Se llegó hasta iniciar, sin concluir la diligencia de indagatoria. Por esta conducta, a su vez, la Corte, en Sala de conjuces le abrió investigación por prevaricato por acción y lo mantiene privado de la libertad.

Debe la Corte decidir si corresponde al juez constitucional, por vía de tutela, pronunciarse respecto de la competencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para procesar al accionante por el delito de prevaricato, habida cuenta de sus actuaciones como Representante investigador dentro de la causa penal contra los integrantes de la Sala de Casación Penal de la H. Corte Suprema de Justicia, toda vez que su apoderado sostiene que aquellas se encuentran amparadas por la inviolabilidad parlamentaria.

RATIO DECIDENDI

La jurisprudencia se ha ocupado de este asunto en innumerables ocasiones y ha señalado que la función de la Corte, en materia de derechos constitucionales, consiste en lograr “la unidad interpretativa de la Constitución”^[su640/98], razón por la cual se ha entendido que la doctrina constitucional en la materia es obligatoria^[c-600/98], en especial, la ratio decidendi^[su047/99], que construye el precedente judicial^[t1625/00]. De ahí que la Corte haya considerado que existe vía de hecho cuando el juez se aparta, sin justificar debidamente su posición, de las decisiones de la Corte Constitucional^[su-640/98].

Ello obliga a la Corte a considerar la decisión SU-047 de 1999, a fin de establecer el precedente en la materia.

En la sentencia SU-047 de 1999, la Corte interpretó el alcance de la inviolabilidad parlamentaria, contenida en el artículo 185 de la Constitución. A fin de centrar la discusión, presentó el problema jurídico en los siguientes términos:

“6- El anterior análisis parecería mostrar que en principio es legítimo que la Sala de Casación Penal investigue a la peticionaria por los hechos punibles en que pudo incurrir durante el juicio contra el Presidente Samper. En efecto, no sólo la peticionaria es actualmente Senadora sino que, además, se trataría de delitos cometidos en relación con las funciones que desempeñó como Representante a la Cámara, por lo cual la Corte Suprema es competente para conocer de ellos. Sin embargo, esa conclusión no es totalmente válida ya que, según los propios argumentos de la peticionaria, la investigación de la Corte Suprema podría estar desconociendo la inviolabilidad de los parlamentarios. Es más, según una versión radical de esta tesis, que es sugerida en algunos apartes de la demanda de tutela, los congresistas no pueden nunca cometer delitos en ejercicio de sus funciones, por cuanto son inviolables en sus votos y opiniones (CP art. 185). Es pues necesario que la Corte examine el alcance de la inviolabilidad parlamentaria, con el fin de determinar si la Sala de Casación Penal puede o no investigar todos los aspectos del comportamiento de los parlamentarios en el juicio al Presidente Samper, y en especial el sentido del voto emitido por la peticionaria.”. Resulta claro que para la Corte Constitucional, el problema jurídico no se limitaba a si el voto emitido por la demandante en la Plenaria de la Cámara de Representantes estaba protegido por la inviolabilidad, sino que era menester establecer si “la Sala de Casación Penal puede o no investigar todos los aspectos del comportamiento de los parlamentarios en el juicio al Presidente”. Es decir, su análisis no se limitó a una conducta específica durante el juicio que se le adelantó al expresidente, sino a toda la actuación judicial desplegada por la Cámara de Representantes durante dicha actividad judicial.

La Corte precisó que la figura de la inviolabilidad parlamentaria tiene por función “asegurar la libertad de opinión del congresista”.

Sin embargo, lejos de constituir un privilegio para el Congresista, constituye una garantía institucional del Congreso: “esta prerrogativa es primariamente una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, en vez de ser un privilegio personal del senador o del representante como tal”.

Teniendo ello presente, la Corte en dicha oportunidad precisó de manera general, que: “Esto significa que una actuación de un senador o representante se encuentra cubierta por la inviolabilidad sólo si cumple con las siguientes dos condiciones: de un lado, que se trate de una opinión o de un voto, por lo cual no quedan amparadas las otras actuaciones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto parlamentario. De otro lado, la opinión debe ser emitida en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano”.

Esta afirmación podría dar pie para considerar que únicamente ciertas actuaciones –votos y opiniones- del Congresista están amparados por la inviolabilidad. La Corte, señala casos en los cuales dicha inviolabilidad no opera, los cuales consisten, en términos generales, en conductas que impidan a los representantes y senadores consultar la justicia y el bien común, pues la inviolabilidad “busca proteger la independencia e integridad de la formación de la voluntad colectiva del Congreso”.

De ahí que concluya:

“11- Finalmente, si bien la inviolabilidad es específica, pues sólo cubre los votos y opiniones en ejercicio del cargo, también es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica.

Este carácter absoluto se explica tanto por razones literales como históricas y finalísticas. Así, de un lado, el artículo 185 de la Carta no establece ninguna excepción, pues protege

las opiniones y votos emitidos por los congresistas en ejercicio de sus cargos, sin distinguir qué tipo de función se encuentra cumpliendo el senador o representante en cuestión. Finalmente, desde el punto de vista conceptual, esta figura pretende proteger de manera general la libertad e independencia del Congreso, por lo cual es natural que se proyecte a todas las funciones constitucionales que desarrollan los senadores y representantes, tal y como lo reconoce uniformemente la doctrina comparada”.

Con base en lo anteriormente expuesto, la Corte concluye que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, carece absolutamente de competencia para investigar y juzgar al Parlamentario que en cumplimiento de la función de acusación, abre formal investigación contra dignatarios del Estado con fuero integral y los vincula mediante indagatoria, porque se trata de una actividad estrechamente ligada con los votos y opiniones amparados con la inviolabilidad parlamentaria.

Si la garantía institucional, busca fundamentalmente preservar la independencia del Congreso, y el ejercicio libre de la actividad jurisdiccional y de control político, es claro que no deben quedar abarcados por la inviolabilidad, hechos punibles que desbordan totalmente esta función, como el de recibir dádivas o promesas para el cumplimiento de la actividad parlamentaria, o ilícitos relacionados con el cumplimiento de tareas administrativas, como la apropiación de bienes que les han sido encomendados en ejercicio del cargo.

DECISIÓN

La Corte tutela el derecho al debido proceso del tutelante, por cuanto la garantía institucional de la inviolabilidad (CP. Art. 185) “priva, de manera absoluta, a la Corte Suprema de Competencia para investigar como delitos los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por el demandante en las actuaciones realizadas como representante investigador”. En consecuencia, deja sin efecto el proceso penal y da un plazo de 48 horas para que la Sala Penal ordene la cesación de procedimiento o la preclusión de la investigación.

COMENTARIO

La Corte reconoce como precedente vinculante la sentencia SU047/99. Para resolver este caso reitera ese precedente, siendo la ratio decidendi el stare decisis. De la decisión salvan el voto cuatro magistrados: CRISTINA PARDO SCHLESINGER, MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO, ÁLVARO TAFUR GALVIS y JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

Sentencia **relevante** porque reconoce un precedente aplicable a votos de los congresistas y lo aplica.

