

C-085-98

Sentencia C-085/98

COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION-Representación del Ministerio Público
corresponde al Procurador/SENTENCIA MODULATIVA-Procedencia

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 modulará 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.

Referencia: Expediente D-1747

Acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 273 de 1996, "Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios"

Actor: Hidelbrando Ortiz Lozano

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Marzo dieciocho (18) de mil novecientos noventa y ocho (1998)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano HIDELBRANDO ORTIZ LOZANO, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra todos los artículos de la Ley 273 de 1996, "Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios".

Admitida la demanda se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dio traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación para el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. LA LEY ACUSADA

A continuación se transcribe el texto completo de la Ley 273 de 1996, objeto de la demanda, subrayando las disposiciones acusadas.

LEY 273 DE 1996

(marzo 22)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1o. Agréguese al artículo 331 de la Ley 5a. de 1992 el siguiente inciso:

“El Presidente de la Comisión de acusación e Investigación, dentro de los dos (2) días siguientes, repartirá la denuncia o queja, entre los Representantes que integren la Comisión, pudiendo designar hasta tres (3) Representantes investigadores para un asunto determinado. En tal caso designará a uno de ellos coordinador. El Representante Investigador o Representantes Investigadores, dentro de los dos (2) días siguientes, citarán al denunciante o quejoso para que se ratifique bajo juramento.”

“Artículo 2o. Adiciónese el artículo 332 de la Ley 5a. de 1992 con el siguiente párrafo:

“Párrafo: Cuando la investigación se refiera al Presidente de la República el expediente será público. Las deliberaciones de la Comisión de Investigación y Acusaciones, así como las plenarios de la Cámara serán igualmente públicas.

“La ordenación y diligencias de práctica de pruebas seguirán las normas del Código de Procedimiento Penal.

“En estas investigaciones no podrán trasladarse testimonios con reserva de identidad. Sin embargo, salvo en lo referente al Presidente de la República, se mantendrá la reserva sobre las piezas procesales de actuaciones en curso que por solicitud del Representante Investigador hubieren sido trasladadas al proceso que se sigue ante la Cámara, cuando a juicio del funcionario competente obligado a remitirlas, su publicidad pueda desviar o entorpecer la actuación o el éxito de otra investigación en curso.

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

“Artículo 343. Consecuencia 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 la improbare, designará una Comisión de su seno para que elabore, en el término de cinco (5) días, el proyecto de resolución de acusación.

“Artículo 4o. El primer inciso del artículo 347 de la Ley 5a. de 1992, quedará así :

“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.

“Artículo 5o. En todos los procesos que se adelanten ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, es obligatoria la presencia del Ministerio Público.

“Artículo 6o. Los requisitos sustanciales de la resolución de acusación, si a ello hubiere lugar, serán los establecidos en el artículo 441 del Código de Procedimiento Penal.

“Artículo 7o. La presente ley rige a partir de su sanción.”

III. LA DEMANDA

a. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 29, 151, 152, 153, 158 y 278 de la Constitución Política.

b. Fundamentos de la demanda.

La demanda del actor contra la Ley 273 de 1996 presenta los siguientes cargos:

1. El articulado de la Ley 273 de 1996 modifica normas de una ley orgánica, la Ley 5a. de 1992 que contiene el Reglamento del Congreso, las cuales, dada su superior jerarquía, no pueden ser modificadas por las disposiciones de una ley ordinaria sin violar el artículo 151 de la Constitución.

Además, dice el actor, las normas acusadas no regulan el ejercicio de la actividad legislativa como les corresponde a los preceptos de carácter orgánico, pues ellas son normas procedimentales de la administración de justicia, específicamente normas de procedimiento penal, que como tales debieron consignarse en una ley estatutaria.

2. El legislador al tramitar la Ley 273 de 1996 como ley ordinaria, durante sesiones extraordinarias convocadas por el gobierno nacional, violó las disposiciones del literal b del artículo 152 de la C.P., que le ordenan al Congreso regular la materia de administración de justicia a través de leyes estatutarias.

3. La ley demandada viola el artículo 158 de la C.P., que establece el principio de unidad de materia, al introducir en una ley orgánica, la ley 5a. de 1992, normas de procedimiento penal que como tales deben hacer parte de una ley estatutaria, lo que implica que se regulen en la primera dos materias totalmente diferentes, las cuales incluso, según los mandatos del Constituyente, han de desarrollarse en leyes de diferente tipo.

4. La Ley 273 de 1996 violó el artículo 29 de la C.P., pues fue expedida en la mitad de un proceso penal y aplicada al mismo de manera inmediata, contradiciendo el principio fundamental del debido proceso, que señala que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.

5. El artículo 5 de la Ley 273 de 1996, contradice y reforma “disimuladamente” el artículo

278-2 de la C.P., pues le atribuye al Ministerio Público, es decir al Procurador o sus delegados, una función que el Constituyente radicó de manera expresa en el Procurador General de la Nación, quien deberá ejercerla directamente.

IV. EL MINISTERIO PUBLICO

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren exequibles las disposiciones de la Ley 273 de 1996, dado que las mismas no contrarían ningún precepto constitucional. Sustenta su petición en los siguientes argumentos:

La ley 273 de 1996, afirma el Procurador, es una ley orgánica y ese carácter se corrobora tanto en su contenido normativo como en su trámite legislativo. Lo primero porque contiene disposiciones que regulan la función judicial atribuida por el Constituyente al Congreso a través de los artículos 116, 174 y 178 de la Carta Política, función que como todas las de rango superior, tal como lo ha dicho esta Corporación, debe estar contenida en el correspondiente reglamento orgánico. Lo segundo porque el trámite seguido para su expedición se ciñó estrictamente a lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, es decir que fue aprobada por mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, según se desprende de las certificaciones que sobre el particular expidieron los secretarios generales de dichas corporaciones.

En cuanto a la acusación de que la ley impugnada fue tramitada durante sesiones extraordinarias del Congreso, señala el Ministerio Público que el artículo 138 de la Carta Política, que regula lo concerniente a la iniciativa del gobierno para convocar al legislador al efecto, no establece ninguna restricción que le impida a éste presentar para dichas sesiones proyectos de leyes orgánicas, ni al Congreso discutir las y si es del caso aprobarlas.

Por último, el concepto fiscal manifiesta que las disposiciones de la ley impugnada tampoco vulneran el artículo 29 de la C.P., que consagra el principio fundamental del debido proceso, pues ellas son normas generales y abstractas que fijan procedimientos especiales para el juzgamiento de determinados funcionarios del Estado, luego cualquier irregularidad que se atribuya a causas que cursaban cuando la norma fue expedida, es un asunto que escapa al control constitucional que le corresponde a la Corte, que tendrán que dirimir otras autoridades.

V. OTRAS INTERVENCIONES

MINISTERIO DEL INTERIOR

Dentro de la oportunidad correspondiente se hizo presente el abogado Francisco Beltrán Peñuela, quien como apoderado del Ministerio del Interior manifestó su intención de defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, para lo cual presentó a consideración de esta Corporación los siguientes argumentos:

Las leyes orgánicas, afirma el interviniente, tienen por objeto regular el ejercicio de la actividad legislativa; así, en el caso de la ley orgánica que contiene el reglamento del

Congreso, ésta debe tomar en consideración el conjunto de funciones que a dicha Corporación le corresponde cumplir, incluidas las de carácter judicial, para respecto de ellas establecer las reglas y procedimientos a los que éste debe ceñirse; luego los aspectos que regula la ley demandada, concluye, en modo alguno exceden el ámbito de la ley orgánica.

En su criterio, la materia de la ley acusada no corresponde a ninguna de aquellas que de acuerdo con el artículo 152 de la C.P. deben ser desarrolladas en una ley estatutaria, pues fue el mismo Constituyente el que radicó en cabeza del legislador esas funciones judiciales, artículos 175 y 178 superiores, las cuales como tales deben hacer parte de la ley orgánica que contenga el Reglamento del Congreso.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia y el objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acusaciones planteadas contra las disposiciones de la Ley 273 de 1996, por estar ellas contenidas en una ley de la República.

Segunda. La materia de la demanda.

El actor presenta los siguientes cargos contra los artículos demandados de la ley que impugna:

El segundo, que el legislador, desconociendo el mandato del artículo 151 superior, a través de una ley ordinaria modificó y complementó una ley orgánica, la Ley 5a. de 1992, lo que contradice el ordenamiento constitucional dada la superior jerarquía de dicha ley y la exigencia para su aprobación de requisitos que no se cumplieron, pues a la norma acusada se le dio el trámite que le corresponde a las leyes ordinarias.

También señala el demandante que la ley impugnada viola el artículo 158 de la Constitución, al quebrantar el principio de unidad de materia, introduciendo en una ley orgánica, el Reglamento del Congreso, normas que corresponden a una ley estatutaria, por desarrollar aspectos relacionados con la administración de justicia.

En su opinión, dichas disposiciones quebrantan también el artículo 29 de la Constitución, pues según él, dicha norma se tramitó y expidió a la mitad de una causa específica que por entonces cursaba en el Congreso, a la cual le fueron aplicadas de manera inmediata sus disposiciones, desconociendo el principio fundamental del debido proceso, que establece que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa.

Por último, el demandante acusa el contenido del artículo 5 de la ley 273 de 1996, de modificar lo dispuesto en el artículo 278-2 superior, que le atribuye al Procurador la función de intervenir directamente en los procesos disciplinarios adelantados contra funcionarios sometidos a fuero especial, pues en su opinión, cuando la norma impugnada se refiere al Ministerio Público, lo que hace es señalar que tal función la pueden cumplir indistintamente el Procurador o sus delegados, lo que contradice el mandato del Constituyente.

Tercera. La Cosa Juzgada

El 19 de marzo de 1997, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-148 de 1997, 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”.

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.

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 modulará 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.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

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.

Cópiese, comuníquese, publíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-085/98

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Casos en que se exige actuación directa son taxativos (Aclaración de voto)

Los casos en que la Carta exige la actuación directa del Procurador son taxativamente los enumerados en el artículo 278. Ese carácter taxativo excluye las interpretaciones analógicas o extensivas, como la que intenta el demandante. Así, pues, no comparto el condicionamiento plasmado en el Fallo, pues en el fondo acepta la tesis del actor aunque no declare la inexecutable de la disposición acusada. Además, en últimas, la Corte extiende los alcances del artículo 278-2 de la Constitución -que, repito, son taxativos y de interpretación estricta- a todos los procesos, aun los no disciplinarios.

Referencia: Expediente D-1747

Con el mayor respeto hacia la decisión mayoritaria, aclaro mi voto en los siguientes términos:

1. La lectura de la Sentencia permite concluir que la Corte en realidad no expresa las razones por las cuales el artículo 5 de la Ley 273 de 1996 es constitucional. No se desvirtúa de manera contundente el cargo formulado por el actor, quien sostiene la violación del artículo 278-2 de la Constitución Política en cuanto la atribución allí contemplada y la señalada en el artículo objeto de examen exigen ambas su ejercicio directo por el Procurador General de la Nación y no genéricamente por el Ministerio Público.

A mi juicio, la falta de fundamentación constitucional del cargo reside sencillamente en el diferente ámbito material de las dos disposiciones: mientras la norma constitucional (art. 278-2 C.P.) está circunscrita a los procesos disciplinarios, la demandada se refiere, de manera mucho más amplia, a "todos los procesos que se adelanten ante la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes". Esos procesos no son otros que los previstos en los artículos 174, 175 y 178, numerales 3 y 4, de la Constitución Política, en un radio de competencia mayor que el contemplado por el artículo 278-2 de la Carta, y en los cuales la Constitución no exige que deba siempre actuar de manera personal y directa el Procurador

General de la Nación.

Téngase presente que, según el artículo 277, numeral 10, de la Constitución, el Procurador, además de las funciones en él indicadas, tiene a su cargo “las demás que determine la ley”.

De otro lado, los casos en que la Carta exige la actuación directa del Procurador son taxativamente los enumerados en el artículo 278. Ese carácter taxativo excluye las interpretaciones analógicas o extensivas, como la que intenta el demandante.

Así, pues, no comparto el condicionamiento plasmado en el Fallo, pues en el fondo acepta la tesis del actor aunque no declare la inexecutable de la disposición acusada.

Además, en últimas, la Corte extiende los alcances del artículo 278-2 de la Constitución -que, repito, son taxativos y de interpretación estricta- a todos los procesos, aun los no disciplinarios.

2. En lo relativo al cargo según el cual la normatividad acusada ha debido expedirse como ley orgánica y no como ley ordinaria, debo manifestar de nuevo mi criterio en el sentido de que constituye una acusación de típico carácter formal, referente a los requisitos de trámite que ha debido cumplir la ley. Y si ello es así, por ese aspecto la sentencia tenía que ser inhibitoria por haber transcurrido más de un año de publicados los preceptos impugnados (art. 242, numeral 3, de la Constitución Política).

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 De dicha sentencia fue ponente el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa

2 “...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 inexecutable), 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 inexecutable (sentencias interpretativas o de constitucionalidad condicionada)...en otras oportunidades, la Corte ha declarado la executable 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)