

Sentencia C-135/99

DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA-Alcance

El Constituyente previó un alcance diferente para el derecho de participación ciudadana según se trate de la jurisdicción constitucional -y en ésta, de la que corresponde a la Corte Constitucional- o, de la pérdida de investidura cuyo conocimiento adscribió al Consejo de Estado (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo). Efectivamente, tratándose de la pérdida de investidura, la propia Constitución circunscribió la participación ciudadana, única y exclusivamente, al derecho de interponer la correspondiente acción pública, según se desprende del artículo 184 Constitucional.

PERDIDA DE INVESTIDURA-Inadmisibilidad de intervención de Terceros

En el caso de la pérdida de investidura, es la propia Carta Política la que únicamente da cabida a la participación ciudadana en el momento procesal de puesta en marcha del aparato de dispensación de justicia, pues, solamente concede al ciudadano el derecho de formular la respectiva solicitud. La Constitución Política no erige en derecho ciudadano el de intervenir como tercero coadyuvante o impugnante, en las etapas ulteriores del proceso de desinvestidura. La restricción de la intervención de ciudadanos distintos del demandante, se muestra razonable y, en ese sentido, encuentra también pleno fundamento constitucional en las previsiones de la Carta que le confieren al juicio de desinvestidura el carácter de breve y sumario (i); en las que señalan como únicas partes al ciudadano solicitante, al congresista y al agente del Ministerio Público (ii); y, en las que predican del Consejo de Estado, como órgano competente de administrar justicia en dicho juicio, los deberes de garantizar plenamente el debido proceso y de cumplir con diligencia los términos procesales para su decisión, los que, por demás, son de raigambre constitucional (iii). Para esta Corte, la restricción de la participación de ciudadanos distintos del accionante, en el proceso de pérdida de investidura, se origina también en la extraordinaria celeridad que el Constituyente le imprimió, al fijar al Consejo de Estado un término muy breve para su sustanciación y decisión -20 días contados a partir de la fecha de solicitud- y, al señalarle el deber de cumplirlo con diligencia, en aras de la efectividad del derecho al debido proceso del congresista enjuiciado (artículo 29), so pena de que su desconocimiento, de lugar a la

revisión de la sentencia, a través del recurso extraordinario de que trata el artículo 17 de la Ley 144 de 1994.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA

En las materias en las que compete al Congreso de la República “expedir códigos en todos los ramos de la legislación,” este goza de una importante “libertad de configuración legislativa,” a la que son inherentes mayores prerrogativas de valoración y de regulación normativa, pues, sin ella, no sería posible que, mediante el desarrollo de la función de “expedir las leyes,” pudiese atender los requerimientos y particularidades propias de las cambiantes exigencias de la realidad nacional. En la medida en que la propia Constitución atribuye al órgano legislativo la atribución de legislar en esta materia, es entendido que el Congreso tiene amplia discrecionalidad para regular los procesos y procedimientos judiciales, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política. Corresponde a ese órgano político evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos integrantes de los procedimientos mediante los cuales se adelanten los procesos judiciales.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN CONSTITUCIONALIDAD/LIBERTAD DE CONFIGURACION POLITICA DEL LEGISLADOR/DERECHO A LA IGUALDAD-Restricción constitucional

Referencia: Expediente D-2145.

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso final del artículo 146 del Código Contencioso Administrativo, como fue modificado por el artículo 48 (parcial) de la Ley 446 de 1998, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras del Ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

Actor: Hernán Antonio Barrera Bravo.

Tema:

Derechos de igualdad y de participación política.

Inadmisibilidad de la intervención de terceros en los procesos de pérdida de investidura.

Improcedencia del examen de igualdad frente a la restricción que la Constitución hace, de manera general, de un derecho constitucional.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

Santafé de Bogotá D.C., tres (3) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano HERNÁN ANTONIO BARRERA BRAVO, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991 pide a la Corte declarar inexecutable el inciso final del artículo 146 C.C.A., como fue modificado por el artículo 48 (parcial), de la Ley 446 de 1998 “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

Al proveer sobre la admisión de la demanda, el Magistrado Sustanciador dispuso que se diera traslado al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia; asimismo, ordenó se comunicara la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y a los señores Ministros de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social.

Cumplidos, como están, los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a adoptar su decisión.

I. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el acusado inciso final del artículo 48 de la Ley 446 de 1998, de acuerdo a su publicación en el Diario Oficial No. 43335 del miércoles 8 de julio de 1998:

“LEY 446 DE 1998

(JULIO 7)

“Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

PARTE I

DE LA DESCONGESTION EN LA JUSTICIA

....

TITULO III

DE LA EFICIENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

De la jurisdiccion de lo contencioso administrativo

CAPITULO II

Aspectos procesales

...

Artículo 48.- Intervención de terceros. El artículo 146 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

“Artículo 146. Intervención de terceros. En los procesos de simple nulidad cualquier persona podrá pedir que se lo tenga como parte coadyuvante o impugnadora, hasta el vencimiento del término de traslado para alegar en primera o en única instancia.

En los procesos de nulidad y restablecimiento, el derecho a intervenir como parte coadyuvante o impugnadora se le reconocerá a quien en la oportunidad prevista en el inciso anterior demuestre interés directo en las resultas del proceso.

En los procesos contractuales y de reparación directa, la intervención de litisconsortes y de terceros se regirá por los artículos 50 a 57 del Código de Procedimiento Civil. El Ministerio Público está facultado para solicitar la intervención de terceros eventualmente responsables.

(...)

En los procesos de desinvestidura de miembros de corporaciones de elección popular no se admitirá intervención de terceros.”

III. LOS CARGOS

El demandante acusa la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 146 del C.C.A., como fue modificado por el artículo 48 de la Ley 446 de 1998, por considerar que la restricción de la intervención de terceros en los procesos de desinvestidura de los miembros de las corporaciones de elección popular, atenta contra los artículos 3, 13, 40, 133, 183 y 184 de la Constitución Política pues representa una cortapisa para la democracia representativa.

A continuación se sintetiza el concepto de violación, con los subtítulos que el accionante emplea:

1.- DE LA PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE LOS MIEMBROS DE ELECCIÓN POPULAR Y SUS CARACTERÍSTICAS.

En este acápite el demandante analiza tanto la razón de ser como cada una de las características que el H. Consejo de Estado y esta Corte, han predicado de la pérdida de

investidura de los miembros de las corporaciones públicas, a partir de su consagración en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política de 1991.

Con fundamento en esas premisas axiológicas, asevera que la norma acusada “desconoce las características, los propósitos y la importancia del proceso judicial de la pérdida de investidura y la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de adelantarla” al no admitir la intervención de terceros en los procesos de pérdida de investidura de los miembros de corporaciones de elección popular.

1. LA INTERVENCION DE TERCEROS EN EL DERECHO PROCESAL Y SU IMPORTANCIA EN LOS PROCESOS DE PERDIDA DE INVESTIDURA.

En este aparte, el actor anota que “el tema de la intervención de terceros ha sido desarrollado en forma prolija por los estudiosos del derecho procesal, quienes partiendo del concepto de parte en el proceso, consideran que tercero es quien, en el momento de trabarse la relación jurídico procesal, no tiene la calidad de parte por no ser ni demandante ni demandado, pero que una vez que interviene, en los casos establecidos en la Ley, se convierte en parte, es decir, ingresa al proceso.”

De ahí que, en su opinión, la intervención del tercero en el proceso de desinvestidura “puede darse por intereses morales jurídicamente tutelados... como preservar la legitimidad de las instituciones de la sociedad política.”

Por ello, en su criterio, la normativa acusada comporta violación del artículo 40-6 “al desconocer a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en un proceso que tiene que ver con el pacto político existente entre cualquier elector y el elegido, contra quien se adelanta el proceso de desinvestidura por haber roto dicho pacto.”

De igual modo, consigna los argumentos que lo llevan a considerar que el artículo 13 Constitucional también resulta conculcado “al prohibir la intervención de impugnadores e intervinientes en una acción pública, cuando en otros procesos de la misma naturaleza, como los de nulidad y los electorales, se permite a los ciudadanos participar e intervenir como terceros.”

En sentir del ciudadano demandante “la circunstancia de que estos procesos... tengan un corto plazo para ser decididos, no impide que se permita la intervención de terceros; por el contrario, en un Estado participativo como el nuestro, es saludable que aparezcan en un proceso de esta naturaleza nuevas opiniones...”

1. LA INTERVENCION DE TERCEROS EN LOS PROCESOS DE DESINVESTIDURA ESTA DE ACUERDO CON LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Para concluir, el accionante afirma que “al recortar a los ciudadanos la posibilidad de actuar como terceros en los procesos de desinvestidura” la norma demandada resulta también violatoria del Preámbulo de la Constitución Política y de sus artículos 3º. y 133.

IV. INTERVENCIONES

1. El Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, representado por apoderado judicial, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad del aparte acusado.

Para desvirtuar la pretendida transgresión del artículo 13, el interviniente considera que hay una diferencia importante a tener en cuenta y es que en los procesos en los que el legislador admite la intervención de terceros -y que el demandante cita para demostrar que hay tratamiento discriminatorio- “el efecto solo se realiza entre las partes y mediante la correspondiente reserva del proceso.”

A juicio del interviniente el artículo 40-6 C.P. no resulta violado, pues, en estos procesos “se puede intervenir a través de la Audiencia Pública que se lleva a cabo para efectos del proceso de la desinvestidura, o en su defecto a través del Ministerio Público, representante por excelencia de los ciudadanos.”

Frente al cargo que aduce supuesta transgresión del artículo 133 Constitucional, advierte que este precepto mal podría resultar desconocido pues su contenido no guarda relación con la desinvestidura de los miembros de corporaciones de origen popular.

Luego de hacer alusión a las Sentencias C-319/94, C-247/95, C-037/96 y C-280/96 en las que esta Corte se ha ocupado de examinar la figura de la pérdida de investidura, transcribe

aportes de la segunda de las citadas, para concluir que las actuaciones de terceros se justifican en procesos en los que se tiene un derecho económico afectado, lo cual no ocurre en la pérdida de investidura que se caracteriza por ser “un proceso de carácter disciplinario-jurídico, que se efectúa en Audiencia Pública y con un término muy perentorio y corto.”

1. El apoderado del señor Ministro de Justicia y del Derecho también intervino en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada.

El interviniente señala que, al acoger la noción de tercero que ha acuñado la doctrina procesal, el propio accionante acepta “... que es el legislador quién determina las circunstancias con respecto a las cuales una persona ajena al litigio, puede desplegar una actividad equivalente a la que se predica de quienes en primer término están legitimados para actuar en este”.

El interviniente observa que la Ley 144 de 1994 de manera tácita excluyó la intervención de terceros, al no contemplar un procedimiento para hacerla efectiva. Anota que ésta solo permite la intervención del solicitante o su apoderado, del agente del Ministerio Público y del congresista o su apoderado.

De ahí, que en su criterio, “La norma acusada pretende es simplemente explicitar la inconducencia de tal intervención.” En otras palabras, el inciso acusado “no hace más que aclarar un punto que no estaba expresamente definido en aquella.”

Concluye que la interpretación que el demandante propone acerca de la cobertura de los mecanismos de participación democrática, resulta ser exageradamente extensiva y contraria al tenor de las normas superiores que los consagran, pues el amparo y salvaguarda del interés público están eficientemente garantizados por la presencia del agente del Ministerio Público en el proceso de desinvestidura.

3. El ciudadano FRANKY URREGO ORTIZ también intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

El interviniente manifiesta que “el proceso de desinvestidura es un juicio disciplinario de carácter eminentemente ético que persigue la evaluación de la conducta de los miembros de

las corporaciones públicas de elección popular, con la finalidad de determinar si han actuado conforme a los deberes que esa dignidad impone, por lo cual no es contrario a la Constitución Política impedir que terceras personas intervengan en este tipo de contencioso especial, puesto que dicha limitante es una garantía al debido proceso para los servidores públicos que son objeto del referido proceso”.

Opina que por cuanto la ley que regula dicho procedimiento no estableció la intervención de terceros, si se diera cabida a esta, ahí sí se estaría violando el debido proceso.

Concluye su actuación, argumentando que es el Estado -no los particulares- el que debe juzgar el desarrollo y cumplimiento de sus fines, así como juzgar a sus miembros.

V. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia. La Vista Fiscal solicita a la Corte declarar INCONSTITUCIONAL el inciso acusado.

En su criterio, como el proceso de desinvestidura es público, cualquier cortapisa a la intervención libre de los ciudadanos en el mismo, atenta contra el derecho fundamental a la participación política.

En opinión del Supremo Director del Ministerio Público, el derecho de participación democrática de los ciudadanos implica para estos la facultad de presentar demandas de pérdida de investidura, sin que en ellas el accionante se encuentre sometido a la obligación de demostrar un interés subjetivo que le permita el reconocimiento de la legitimidad para actuar en el proceso correspondiente.

En su parecer, la restricción que le impone la norma a los ciudadanos para intervenir en el proceso de pérdida de investidura, transgrede lo dispuesto en el artículo 95-5 de la Constitución Política, según el cual es deber de la persona y del ciudadano, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

En su sentir, “la democracia participativa auspiciada por la Carta Política no debe ser objeto de limitaciones como la establecida en la norma parcialmente demandada, pues si bien es cierto que el legislador está habilitado para regular el trámite a seguir ante las corporaciones judiciales, también lo es que se encuentra en la obligación de someterse a los mandatos

dictados por el Constituyente.”

Para concluir, afirma que la intervención de terceros en juicios de esta naturaleza, garantiza mayor transparencia como también, la oportunidad para que las corporaciones judiciales reciban y evalúen más pruebas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio lugar al presente proceso, dado que versa sobre presuntos vicios de fondo contra la Ley 446 de 1998.

Segunda. El problema jurídico planteado.

En primer término la Corte debe analizar si, según alega el actor, la exclusión de la intervención de terceros en el proceso de pérdida de investidura, desconoce o nó el derecho de participación democrática en el ejercicio del control político que la Constitución Política garantiza a los ciudadanos y, si en ese sentido, la disposición objeto del proceso contraría o nó la Carta.

Y, en segundo término, si se configura una violación a la igualdad, al negar el Legislador la intervención de terceros en el juicio de pérdida de investidura y admitirla en otros procesos, como los electorales.

Tercera. El Examen de las acusaciones.

* La inadmisibilidad de la intervención de terceros en el juicio de pérdida de investidura es una limitación al derecho de participación política que se origina en la propia Carta Política.

Coincide esta Corte con el demandante, en visualizar la pérdida de investidura, como un juicio objetivo que resulta del ejercicio de la acción pública ciudadana que, como expresión del derecho fundamental de participación política, la Carta reconoce a todo ciudadano para

participar -entre otras- en el control del poder político, mediante su interposición, en defensa de la Constitución y la ley (artículo 40-6 C.P.).

Empero, en sentir de esta Corporación, es errónea la asimilación que, en aras de la prosperidad de su argumento acusatorio, el demandante hace, entre el derecho que la Carta Política concede a los ciudadanos para participar en el ejercicio del control político, mediante la interposición “de las acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley” (art. 40-6 C.) -una de las cuales, en efecto, es la de pérdida de investidura- y, el derecho de intervenir -en todos los casos, según lo interpreta el accionante- como parte, en las acciones promovidas por otros ciudadanos.

Pese a encontrar la Corporación que, ciertamente, le asiste razón al accionante al vincular la cuestión constitucional a esclarecerse con el derecho de participación política, sin embargo, estima inexistente la contradicción que el accionante dice que ocasiona la limitación que consagra la norma en estudio, con el derecho de participación política, por una parte, y la igualdad, por la otra.

A esa conclusión se llega del estudio del propio texto Constitucional, según seguidamente se expone:

Por el contrario, el examen de las normas constitucionales en las que, el Constituyente de 1991, reguló el alcance del derecho de participación política en las acciones públicas, lleva a esta Corte a sostener que las diferenció por el alcance que, en ellas, concedió a este derecho.

Ciertamente, el análisis comparativo del alcance del derecho de participación ciudadana en el juicio de pérdida de investidura, frente al que este tiene en los asuntos de constitucionalidad -y, en particular, en relación con los que son de competencia de la Corte Constitucional-, ilustra inequívocamente sobre el acierto de esta tesis.

El Constituyente previó un alcance diferente para el derecho de participación ciudadana según se trate de la jurisdicción constitucional -y en ésta, de la que corresponde a la Corte Constitucional- o, de la pérdida de investidura cuyo conocimiento adscribió al Consejo de Estado (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo).

Efectivamente, tratándose de la pérdida de investidura, la propia Constitución circunscribió la participación ciudadana, única y exclusivamente, al derecho de interponer la correspondiente acción pública, según se desprende del artículo 184 Constitucional.

Este aserto lo corrobora el que, en el proceso de pérdida de investidura, la Constitución Política únicamente contemple la participación del ciudadano demandante, en calidad de parte actora (i); del congresista, en su condición de parte demandada (ii) y, del Ministerio Público, como supremo defensor de los intereses de la sociedad (iii; arts. 184 y 277 C.P.).

A este respecto, es pertinente recordar que esta Corte, al examinar la Ley 144 de 1994 que estableció el procedimiento para la pérdida de investidura, mediante sentencia C-247 de 1995, con ponencia del H. M. José Gregorio Hernández Galindo¹, halló ajustado a la Carta el artículo 11 de la Ley 144 de 1994, norma que, al regular la Audiencia Pública que tiene lugar en dicho proceso, reservó el derecho a intervenir en la misma, por una sola vez, a “las partes”.

El tenor literal del citado artículo 11 de la Ley 144 de 1994, en desarrollo de los artículos 29, 184 y 277, numerales 5, 6 y 7, inciso final de la Carta, da el carácter de “partes,” a las siguientes:

“ ...

* el solicitante o su apoderado

* el agente del Ministerio Público y,

* el congresista y su apoderado.

...”

Al declararlo exequible, esta Corte señaló:

“El artículo decimoprimerο consagra la Audiencia Pública como uno de los trámites obligatorios dentro de esta clase de procesos, con el fin de dar al congresista acusado una mayor oportunidad de defensa, mediante su propia intervención y la de su apoderado ante los magistrados.

Se da igualmente la oportunidad de participar al Ministerio Público y al solicitante, atendiendo así la necesidad de sustentar en debida forma los argumentos de una y otra parte para la más adecuada ilustración de quienes resolverán sobre la pérdida de investidura.

Por el contrario, al asegurar la comparecencia de las partes ante el Consejo de Estado, el legislador desarrolla el artículo 29 de la Carta, indicando -como le corresponde- las reglas propias del especialísimo juicio de que se trata y brindando al enjuiciado la necesaria ocasión de exponer, en su defensa, los argumentos y pruebas que puedan favorecerlo y de oponerse a los que se esgriman en su contra. “

En dicho fallo, esta Corte igualmente relievó el carácter de cosa juzgada de las sentencias dictadas en esta clase de procesos, que consagró en forma explícita el artículo 14 de la Ley 144 de 1994, el cual

“... se entiende sin perjuicio del recurso previsto en el artículo 17 *eiusdem*, pues está concebido como extraordinario, lo cual implica que, en los casos excepcionales en que puede intentarse, cabe contra la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada, sin que por ello el principio de certeza en que ella se funda resulte lastimado, pues de lo que se trata, en últimas, es de asegurar un adecuado equilibrio entre la seguridad jurídica y la justicia en eventos en que, por definición, la actuación judicial misma ha desbordado los límites normales y escapa, por tanto, a la regla general que la hace inmodificable.

Ahora bien, es entendido que el carácter de la cosa juzgada solamente lo tienen las providencias que han entrado a definir el fondo de la cuestión planteada, razón por la cual no puede afirmarse que cuando el Consejo de Estado profiera decisión inhibitoria haya sido juzgado el caso del congresista respecto de quien se pide la pérdida de investidura. Precisamente, en tales casos nada se ha resuelto, de lo cual se desprende que es posible iniciar nueva actuación sin que se quebranten los principios de cosa juzgada y “non bis in idem”.

Así, pues, en el caso de la pérdida de investidura, es la propia Carta Política la que únicamente da cabida a la participación ciudadana en el momento procesal de puesta en marcha del aparato de dispensación de justicia, pues, solamente concede al ciudadano el derecho de formular la respectiva solicitud (artículo 184 C.P.).

En este juicio, la Constitución Política no erige en derecho ciudadano el de intervenir como tercero coadyuvante o impugnante, en las etapas posteriores del proceso de desinvestidura.

Antes, por el contrario, la restricción de la intervención de ciudadanos distintos del demandante, se muestra razonable y, en ese sentido, encuentra también pleno fundamento constitucional en las previsiones de la Carta que le confieren al juicio de desinvestidura el carácter de breve y sumario (i); en las que señalan como únicas partes al ciudadano solicitante, al congresista y al agente del Ministerio Público (ii); y, en las que predicen del Consejo de Estado, como órgano competente de administrar justicia en dicho juicio, los deberes de garantizar plenamente el debido proceso y de cumplir con diligencia los términos procesales para su decisión, los que, por demás, son de raigambre constitucional (iii).

En suma:

En la acción pública de pérdida de investidura, la propia Carta Política da cabida a la participación ciudadana únicamente para la puesta en marcha del aparato de dispensación de justicia, al conceder al ciudadano el derecho de formular la respectiva solicitud (artículo 184 C.P.)

En otros términos: tratándose de la pérdida de investidura, lo que la Carta garantiza es el derecho, para cualquier ciudadano, de formular la respectiva solicitud (Artículo 184 C.P.), mediante la interposición de la correspondiente acción pública.

Por contraste, respecto de las cuestiones de constitucionalidad que se ventilan ante la Corte Constitucional, el Constituyente extendió el derecho de participación política, además, a la posibilidad de que, cualquier ciudadano distinto del accionante, intervenga en calidad de coadyuvante o impugnante (artículo 242-1- Superior).

En efecto, tratándose de la jurisdicción constitucional, el Constituyente extendió el derecho ciudadano a la intervención en el proceso de constitucionalidad, inclusive a los que se

tramitan por la vía automática u oficiosa, pues, expresamente dispuso en el artículo 242-1 C.P., respecto de los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional, que ...”cualquier ciudadano podrá... intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquéllos para los cuales no existe acción pública.”

Así las cosas, la Corporación estima que la norma demandada, además, encuentra fundamento en el artículo 237-5 Constitucional, a cuyo tenor, corresponde al Consejo de Estado² “conocer de los casos sobre pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.”

No se olvide que se trata de un proceso sumario, breve, que el Consejo de Estado³ debe fallar dentro de los 20 días siguientes al de formulación de la solicitud, según reza el artículo 184 de la propia Carta Política.

Así, pues, para esta Corte, la restricción de la participación de ciudadanos distintos del accionante, en el proceso de pérdida de investidura, se origina también en la extraordinaria celeridad que el Constituyente le imprimió, al fijar al Consejo de Estado un término muy breve para su sustanciación y decisión -20 días contados a partir de la fecha de solicitud- y, al señalarle el deber de cumplirlo con diligencia, en aras de la efectividad del derecho al debido proceso del congresista enjuiciado (artículo 29), so pena de que su desconocimiento, de lugar a la revisión de la sentencia, a través del recurso extraordinario de que trata el artículo 17 de la Ley 144 de 1994.

En conclusión, la norma acusada desarrolla tanto el artículo 184 de la Constitución Política, como el derecho al debido proceso; sin ella, resultarían inefectivos varios principios de la administración de justicia, -como los de economía, celeridad y de cumplimiento diligente de los términos. Por todo lo anterior, esta Corte la juzga conforme a los postulados y preceptos constitucionales.

* Restricciones generales de derechos constitucionales y principio de igualdad

Demostrado, como quedó, que la disposición acusada no viola la participación política, entra

la Corte a analizar el segundo cargo del actor, según el cual, al expedir el inciso impugnado el Legislador habría desconocido la igualdad, al no admitir la intervención de terceros en el proceso de pérdida de investidura y, en cambio, sí permitirla, por ejemplo, en los procesos electorales.

Es copiosa la jurisprudencia⁴ en que esta Corporación ha debatido la cuestión constitucional que en punto a la igualdad, con frecuencia, suscitan en este estrado, demandas ciudadanas que han cuestionado, por supuesta violación de ese principio, distintas regulaciones que distintas normas legales han hecho de situaciones diversas, lo cual ha llevado a la Corte Constitucional a examinar si, esa hipótesis, puede originar una violación a la igualdad.

Por su relación con el caso en estudio, interesa recordar las consideraciones que esta Corte consignó en Sentencia C-618 de 1997, de la que fue ponente el H. M. Alejandro Martínez Caballero, con ocasión de demanda que involucraba análogas acusaciones a las que en esta oportunidad se plantean, atinentes a una posible violación del derecho a la igualdad a causa de la restricción general que, del derecho de participación política hacía el legislador, en esa oportunidad, al regular las inhabilidades para ser alcalde.

En efecto, tales razonamientos, resultan enteramente aplicables al caso presente, en el que la restricción se origina en la norma legal que no admite la intervención de terceros, en el proceso de pérdida de investidura.

Al efecto, observó la Corte Constitucional:

“... frente a la restricción de un derecho constitucional, como por ejemplo la libertad de expresión o la participación política, caben dos tipos de análisis. Así, si la restricción es general, esto es, aplicable a todo el mundo, entonces puede haber una violación de alguno de esos derechos específicos pero no existe un problema de igualdad, ya que la limitación al derecho es general. Por el contrario, cuando la restricción al derecho se circunscribe a un grupo de personas, el problema primario es de igualdad, ya que se debe mostrar que esa diferencia de trato tiene un sustento objetivo y razonable, pues todas las personas gozan en principio de los mismos derechos constitucionales (C.P. art. 13).

Un fenómeno más complejo surge cuando se trata de examinar distintas normas legales que establecen cada una de ellas diversas restricciones generales a un derecho constitucional.

Así, si cada una de esas restricciones generales es en sí misma constitucional, por cuanto consagran una limitación razonable del derecho en cuestión, el problema que surge -y que es precisamente el planteado por la demanda- es si eventualmente es válido efectuar una comparación entre esas diversas restricciones generales con el fin de analizar si existe o no una violación a la igualdad (CP art. 13). La Corte considera que, salvo casos excepcionales, en estos eventos no procede un examen de igualdad, o éste no puede ser muy estricto, por las siguientes dos razones: de un lado, al tratarse de restricciones generales, en principio no existe una afectación diferente a diversos grupos de población, por lo cual difícilmente puede haber violación a la igualdad, ya que ésta surge cuando personas situadas en la misma situación son tratadas, sin justificación, de manera diversa. De otro lado, si se permitiera un examen judicial estricto a la igualdad en estos casos, el juez constitucional entraría a examinar los criterios de conveniencia del Legislador en los más diversos campos, pues podría comparar, por ejemplo, las penas establecidas para distintos tipos de delitos (y no para el mismo delito según los tipos de sujetos, como lo hizo esta Corporación en las sentencias referidas), con lo cual la Corte entraría a controlar el quántum de la punibilidad de todos los delitos, limitando excesivamente la libertad de quienes elaboran la política criminal.

Con todo, la Corte precisa que lo anterior no significa que no pueda efectuarse nunca un examen de igualdad entre dos normas que limitan en forma general un derecho. Así, en ciertos casos, al comparar las restricciones, puede llegar a concluirse que alguna de ellas es manifiestamente desproporcionada en relación con la otra, por lo cual habría efectivamente un desconocimiento de la igualdad. Esto sucedería, por ejemplo, si un tipo penal creado para proteger un bien jurídico de poca importancia establece una pena muchísimo más alta que la prevista por otro tipo penal que protege un bien jurídico esencial. En otras ocasiones, también es posible que, bajo la forma de dos restricciones en apariencia generales, la ley en realidad consagre un trato diferente para personas situadas en la misma situación, con lo cual también habría violación a la igualdad.

...”

Por lo demás, debe la Corte, además, puntualizar que el Legislador goza de amplia libertad para definir el régimen procedimental de los juicios, actuaciones y acciones a que da lugar el derecho sustancial, de acuerdo a razones de política legislativa, comoquiera que el

Constituyente, al tenor de lo preceptuado en los numerales 1º. y 2º. del artículo 150 de la Carta, le ha conferido en esa materia, un amplio margen de apreciación discrecional.

Como lo ha señalado esta Corporación en numerosas decisiones⁵, en las materias en las que compete al Congreso de la República “expedir códigos en todos los ramos de la legislación,” este goza de una importante “libertad de configuración legislativa,” a la que son inherentes mayores prerrogativas de valoración y de regulación normativa, pues, sin ella, no sería posible que, mediante el desarrollo de la función de “expedir las leyes,” pudiese atender los requerimientos y particularidades propias de las cambiantes exigencias de la realidad nacional.

Esto no significa obviamente que el Congreso pueda configurar a su arbitrio o de manera caprichosa los procesos, pues -ciertamente- la Constitución reconoce a todo ciudadano el derecho a la igualdad (CP art. 13), por lo cual las regulaciones legales deben ser razonables y proporcionadas, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado en numerosas sentencias⁶.

Ahora bien, en la medida en que la propia Constitución atribuye al órgano legislativo la atribución de legislar en esta materia, es entendido que el Congreso tiene amplia discrecionalidad para regular los procesos y procedimientos judiciales, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política.

Así, pues, corresponde a ese órgano político evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos integrantes de los procedimientos mediante los cuales se adelanten los procesos judiciales.

Con todo, es de advertir que al Legislador no le es dable desconocer las características que el Constituyente haya señalado, como ocurre en el caso sub-examine con los rasgos constitucionales del proceso de pérdida de investidura, por lo cual no podría desnaturalizar su carácter breve y sumario, con actuaciones que, como la que pretende el demandante, podrían terminar produciendo un efecto perverso, como de hecho acontecería, si como consecuencia de las intervenciones de terceros, la duración del juicio de desinvestidura resultare siendo incalculable o indefinida.

Desde una perspectiva complementaria, la Corte estima pertinente observar que, la restricción establecida por la norma impugnada pretende alcanzar una finalidad

constitucionalmente importante, pues, busca evitar que a través de ciudadanos incautos, los adversarios políticos del Congresista acusado, puedan emplear el proceso de pérdida de investidura para fines y propósitos ajenos a su naturaleza.

Así, pues, la restricción de la intervención de terceros en el proceso de pérdida de investidura cumple una finalidad constitucionalmente relevante, en tanto cierra la posibilidad de que este recurso procesal se aproveche para desfigurar el carácter breve y sumario del proceso de pérdida de investidura, o para fines distintos de la preservación ética de la condición de Congresista.

Ciertamente, es razonable y, por ende, ajustado a la Carta evitar que el proceso de pérdida de investidura pueda ser usado con intereses y finalidades ajenas al trasunto ético que inspiró su consagración por el Constituyente de 1991.

Por ello, desde esta perspectiva, la Corte halla el inciso cuestionado también ajustado a la Carta, en cuanto propende por la preservación de la moralidad del proceso y la pulcritud del debate procesal, todo lo cual redundando en la rectitud y probidad que debe irradiar la administración de justicia en todos los campos.

En conclusión:

“La importancia que tiene un congresista dentro de la organización del Estado colombiano, su carácter de representante del pueblo, las delicadas funciones que cumple y, las graves consecuencias que para su futura actividad política tendría un eventual fallo en contra”,⁷ evidencian el indudable interés colectivo ínsito en el juicio de desinvestidura.

Estas son razones adicionales que, constitucionalmente justifican que el Legislador pueda tratar diferencialmente la intervención de terceros en los procesos de pérdida de investidura frente a otros procesos, por lo cual, esta Corporación concluye que, por este aspecto, tampoco se configura la pretendida violación a la igualdad.

Así habrá de decidirse.

DECISIÓN

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

Constitución,

R E S U E L V E:

Primero.- DECLARASE EXEQUIBLE el inciso final del artículo 146 C.C.A., como fue modificado por el artículo 48 (parcial), de la Ley 446 de 1998.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-135/99

PERDIDA DE INVESTIDURA-Inadmisibilidad de intervención de terceros (Salvamento de voto)

Me parece inconstitucional que en un proceso de carácter eminentemente público, en el que no hay partes privadas enfrentadas entre sí sino el interés superior de la vigencia actual y efectiva del orden jurídico, se excluya de manera tan absoluta la participación de los ciudadanos. Si en procesos de similar naturaleza, como el de constitucionalidad a cargo de esta Corte, en especial los relativos a la declaración de estados de excepción, cabe la intervención de los ciudadanos para impugnar o defender la constitucionalidad de las disposiciones objeto de examen, no se ve la razón para impedir que el ciudadano presente, cuando menos, escritos referentes a la situación del congresista sobre cuya posible pérdida de investidura se discute, bien que se trate de defenderlo o de atacarlo. La disposición, por absoluta y por privatizar un proceso de naturaleza pública, ha debido ser declarada inexecutable.

Referencia: Expediente D-2145

No comparto la decisión adoptada por la Corte, aunque la respeto. Me parece inconstitucional que en un proceso de carácter eminentemente público, en el que no hay partes privadas enfrentadas entre sí sino el interés superior de la vigencia actual y efectiva del orden jurídico, se excluya de manera tan absoluta la participación de los ciudadanos.

Si en procesos de similar naturaleza, como el de constitucionalidad a cargo de esta Corte, en especial los relativos a la declaración de estados de excepción, cabe la intervención de los ciudadanos para impugnar o defender la constitucionalidad de las disposiciones objeto de

examen, no se ve la razón para impedir que el ciudadano presente, cuando menos, escritos referentes a la situación del congresista sobre cuya posible pérdida de investidura se discute, bien que se trate de defenderlo o de atacarlo.

Se dijo en Sala que ello obstruiría la necesaria agilidad y celeridad del proceso, que tiene, en la propia Constitución, un término máximo. Pero ello también ocurre en los asuntos de constitucionalidad. Y en nada se perjudica el despacho expedito de los procesos por el sólo hecho de que los ciudadanos participen. No se trata de maniobras dilatorias, ni de empantanar el trámite del asunto objeto de las deliberaciones del Consejo de Estado -cuyo tiempo máximo no podría ser modificado por la presentación de escritos que suministraran a los consejeros mayores elementos de juicio- sino de asegurar el ejercicio de un derecho constitucional incontrovertible como la exposición de argumentos de los ciudadanos, no todos los cuales pueden participar en la Audiencia Pública.

La disposición, por absoluta y por privatizar un proceso de naturaleza pública, ha debido ser declarada inexecutable.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

Salvamento de voto a la Sentencia C-135/99

Referencia: Expediente D-2145

Adhiero al salvamento de voto presentado por el H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

1 Ha sido abundante la jurisprudencia en que la Corte Constitucional ha examinado la

institución de la pérdida de investidura, así como el procedimiento para su tramitación. Pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-319 de 1994; C-247 de 1995; C-037 de 1996 y C-280 de 1996.

2 Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Sentencia C-247 de 1995.

3 Ciertamente, a este respecto, conviene recordar las características con las que el H. Consejo de Estado, ha distinguido el juicio de pérdida de investidura. Así, en sentencia del 1º. de Octubre de 1993, con ponencia del H. Consejero Carlos Betancur, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a este respecto, señaló:

“La Constitución asignó al Consejo de Estado, en forma exclusiva, la competencia para decretar, en un término no mayor de veinte días, la desinvestidura de un congresista mediante un juicio de conocimiento breve y sumario. Juicio que es, en principio, de cognición. (Negrillas fuera de texto)

“En otras palabras, el juez administrativo decidirá el proceso de desinvestidura luego de subsumir los supuestos de hecho alegados en la solicitud (debidamente acreditados por los medios legales) en los de la norma que contempla el efecto pretendido. Importan así los hechos expuestos en la solicitud, de los cuales podrá inferir el juzgador la existencia de la causal o de las causales que tengan entidad suficiente para decretar la pérdida de la investidura. Es este juicio valorativo por excelencia tendiente a la creación de un título de efectos ejecutorios y no un simple proceso ejecutivo de un título creado por otra jurisdicción.”.

...Este juicio de raigambre constitucional, de rápido pronunciamiento, como que debe ser breve, sumario y de solución en 20 días, se basa en las causales restrictivas y taxativas señaladas en el artículo 183. (Negrillas fuera de texto).

4 Ver, entre otras, las sentencias C-194 y C-394 de 1995; C- 548 y C-563 de 1997 y C-623 de 1998.

En la Sentencia C-618 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, señaló que “es indudable

que en determinados casos es posible decretar la inexecutableidad de una disposición por violar la igualdad, cuando, al compararla con otra disposición de la misma jerarquía, se constata que consagra injustificadamente un trato diferente para personas situadas en una misma situación, o que han realizado un mismo comportamiento. Por ejemplo, con tal criterio, esta Corte declaró la inexecutableidad del artículo 25 de la Ley 294 de 19964 por violación a la igualdad, por cuanto esa disposición establecía una sanción considerablemente menor para los delitos de acceso y acto carnal violentos, cuando el acto se ejecutaba contra el cónyuge o la persona con quien se cohabita o se haya cohabitado, o con quien se haya procreado un hijo. La Corte llegó a tal conclusión comparando la pena prevista en esa norma con las sanciones establecidas para esas mismas conductas en el Código Penal cuando el sujeto pasivo es indeterminado. Igualmente, esta Corporación también decretó la inexecutableidad de aquellos apartes del Código Penal Militar que señalaban penas más benignas para el homicidio ejecutado por los miembros de la Fuerza Pública que las previstas por el Código Penal para el homicidio realizado por un sujeto jurídico no cualificado⁴.

5 Véase las Sentencias C-38 DE 1995; C-032 y C-081 de 1996; C-327, C-429 y C-470 de 1997;y, C-198 de 1998.

6 Ver, entre otras, las sentencias C-537 de 1993 y C-373 de 1995.

7 Sentencia C-247 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.