

Sentencia C-148/97

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Clases de actuaciones judiciales/FUNCIONARIO CON FUERO ESPECIAL-Investigación por delitos comunes/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Investigación por delitos comunes

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. La segunda cuando se trata de acusación por delitos comunes. 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, 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. 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.

SENADO EN PLENO-Decisión sobre procedencia de acusación

La Comisión de Instrucción del Senado no tiene facultad para decidir la viabilidad o no de la acusación, pues dicha potestad le pertenece al Senado en pleno.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Función judicial/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Función instructiva penal

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 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.

COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION-Funciones

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.

Referencia: Expediente D-1398

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 329(parcial), 331 (parcial), 332(parcial), 333 (parcial), 334, 336(parcial), 337(parcial), 338(parcial), 339, 340, 341, 342, 343(parcial), 345(parcial), 346, 347 y 353 de la ley 5a de 1992; los artículos 1, 2, 3, 4, y 5 de la ley 273 de 1996 y contra los artículos 467 y 489 del Decreto 2700 de 1991. – Código de Procedimiento Penal.

Actor: Alberto Rojas Ríos

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad

consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los artículos 329(parcial), 331 (parcial), 332(parcial), 333 (parcial), 334, 336(parcial), 337(parcial), 338(parcial), 339, 340, 341, 342, 343(parcial), 345(parcial), 346, 347 y 353 de la ley 5a de 1992; los artículos 1, 2, 3, 4, y 5 de la ley 273 de 1996 y contra los artículos 467 y 489 del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal).

Admitida la demanda se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

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

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de las normas es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta lo demandado.

“LEY 5a. DE 1992

“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.

“ARTICULO 329. Denuncia contra Altos funcionarios. La denuncia o la queja que se formule contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Magistrado de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, el miembro del Consejo Superior de la Judicatura, el Magistrado del Consejo de Estado o el Fiscal general de la Nación, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes, se presentará por escrito acompañado de las pruebas que tenga el denunciante o de la relación de pruebas que deban practicarse y que respaldan la denuncia o queja.

“ARTICULO 331. Reparto y ratificación de queja. El Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación, dentro de los dos (2) días siguientes, repartirá la denuncia o queja entre los representantes que integran la Comisión. a quien se le reparta se le denominará Representante-Investigador. Este, dentro de los dos (2) días siguientes, citará al denunciante

o quejoso para que se ratifique bajo juramento.

Si no se ratificare y no hubiere mérito para investigar oficiosamente, se archivará el asunto y el representante investigador informará de ello al Presidente de la Comisión.”

“ARTICULO 333. Auxiliares en la investigación. El representante-investigador, en el ejercicio de su función, podrá solicitar la cooperación de los miembros de la Policía Judicial, del cuerpo técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación y de las demás autoridades que ejerzan funciones de esa índole.

También podrá comisionar a los Magistrados de las Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y a los Jueces para la práctica de pruebas, cuando lo estime conveniente, así como a los investigadores de la Fiscalía General de la Nación.

En la investigación de delitos comunes tendrá las mismas atribuciones facultades y deberes de los Agentes de la Fiscalía General de la Nación.

“ARTICULO 334. Indicio grave. Indagatoria. Cuando en la investigación exista por lo menos un indicio grave de que el denunciado es autor o partícipe del hecho que se investiga, el Representante-investigador lo citará para que dentro de los dos (2) días siguientes comparezca a rendir indagatoria. Si fuere capturado en flagrancia, se le dejará en libertad y citará en la forma antes dicha. Si no compareciere se le emplazará, designará defensor de oficio y se continuará la actuación.”

“ARTICULO 336. Pruebas. El defensor y el denunciado tienen derecho de presentar pruebas, de solicitar la práctica de pruebas y de controvertir, durante la investigación, las pruebas aportadas en su contra

“ARTICULO 337. Principio de libertad del procesado. Durante la investigación rige el principio de libertad del procesado. Por eso no hay lugar a proferir medida de aseguramiento alguna contra él.”

“ARTICULO 338. Recurso de apelación. El auto por el cual se niega al procesado o a su defensor la práctica de alguna prueba durante la investigación, podrá ser apelado para ante

la Comisión de Acusación en pleno. En sesión plenaria ésta decidirá sobre el recurso dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del expediente. La decisión se adoptará por una mayoría simple.”

“ARTICULO 339. Término para la investigación. El término para la realización de la investigación es de treinta (30) días. Pero, cuando se trate de delitos conexos o sean dos (2) o más los procesados, el término será de sesenta (60) días.

La cesación de procedimiento en los términos y causales del Código de Procedimiento Penal, procederá en cualquier momento del proceso. El expediente se archivará.

ARTICULO 340. Cierre de la investigación. Agotada la investigación o vencido el término legal para realizarla, el Representante-Investigador dictará auto declarándola cerrada. En este mismo auto, contra el que no procede recurso alguno, se ordenará dar traslado por el término de diez (10) días al defensor para que presente sus puntos de vista sobre el mérito de la investigación.

ARTICULO 341. Acusación o preclusión de la investigación. Vencido el término del traslado 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.

ARTICULO 342. Decisión sobre resolución calificadora. Recibido el proyecto de resolución calificadora, la Comisión de Investigación y Acusación se reunirá dentro de los cinco (5) días siguientes y estudiará y decidirá si aprueba o no el proyecto presentado. Si fuere rechazado, designará a un nuevo representante para que elabore la resolución de acuerdo con lo aceptado por la Comisión.

“ARTICULO 343.- Consecuencias de la resolución calificatoria. Si la resolución calificatoria aprobada fuere de preclusión de la investigación, se archivará el expediente; si de acusación, el Presidente de la Comisión remitirá el asunto al Presidente de la Cámara.

La Cámara se reunirá en pleno dentro de los cinco (5) días siguientes para estudiar y decidir sobre la acusación aprobada por la Comisión.”

“ARTICULO 345.- Proyecto de resolución sobre la acusación. El Senador-Instructor estudiará

el asunto y presentará un proyecto de resolución admitiendo o rechazando la acusación. En este último caso deberá proponer la cesación de procedimiento.

Este proyecto se presentará a la Comisión de Instrucción la cual, dentro de los dos (2) días siguientes, se reunirá para decidir si aprueba o no el proyecto presentado por el ponente.”

“ARTICULO 346.- Decisión de la Comisión de Instrucción. Si la Comisión decidiere aceptar la cesación de procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación, dentro de los dos (2) días siguientes se remitirá el expediente al Presidente del Senado para que dentro de los cinco (5) días posteriores el Senado en pleno estudie y decida sobre esa admisión de la acusación.”

“ARTICULO 347. 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. (Modificado por el artículo 4° de la Ley 273 de 1996)

Inmediatamente el acusado que esté desempeñando funciones públicas quedará suspenso de su empleo.

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.

Si la resolución de acusación fuere por hechos cometidos en el ejercicio de funciones públicas o en relación con las mismas, el Senado señalará fecha para la celebración de audiencia pública. Esta resolución se comunicará a la Cámara de Representantes y se notificará personalmente al acusador y al acusado, haciendo saber a éste el derecho que tiene de nombrar un defensor. La audiencia se celebrará aunque a ella no concurriera el acusado. Si no fuere posible la notificación personal se hará por estado.

Será acusador el Representante-ponente de la decisión de la Comisión de Investigación y Acusación.”

“ARTICULO 353. La Cámara como Fiscal. En las actuaciones que adelante la Cámara de Representantes contra altos funcionarios del Estado ejercerá funciones de Fiscal:”

LEY NUMERO 273 DE 1996.

(MARZO 22)

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

“ART.1°- Agréguese al artículo 331 de la Ley 5a de 1992 (1) el siguiente inciso:

‘El presidente de la comisión de investigación y acusación, dentro de los dos (2) días siguientes, repartirá la denuncia o queja entre los representantes que integran 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’

“ART: 2° - Adiciónese el artículo 332 de la ley 5a de 1992 con el siguiente párrafo:

‘PAR:- 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 plenarias 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.”

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

‘ART. 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.”

“ART: 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.’”

“ART: 5.- 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.”

DECRETO 2700 DE 1991

(Noviembre 30)

“ART: 467 – Acusación ante la Cámara de Representantes. El juzgamiento de los servidores públicos, que de acuerdo con la Constitución deban ser juzgados por el Senado, se hará siempre mediante acusación a la Cámara de Representantes, que en tal caso actúa como fiscal.

Cualquier ciudadano puede denunciar ante la Cámara de Representantes las infracciones de la ley penal cometidas por los servidores públicos que deban ser juzgados ante el Senado.”

“ART. 489.- La cámara como fiscal. En las actuaciones que adelante la Cámara de Representantes contra los servidores públicos ejerce funciones de fiscal.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 29, 116, 174, 175, 178, 199, 235, 250, 251 y 158 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

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 4° 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.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación (e) se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que haga los siguientes pronunciamientos:

1.- Declararse inhibida frente a las demandas contra los artículos 331, 332 y 347-1 de la ley 5a de 1992.

2.- Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-386 de 1996, en cuanto a los reparos a la frase “En este último caso deberá proponer la cesación de procedimiento”, contenida en el artículo 345 de la ley 5a de 1992.

3.- Declarar la exequibilidad de la expresión “o por delitos comunes” de los artículos 329 y 333 de la Ley 5a de 1992. La expresión “durante la investigación”, contenida en los artículos 336, 338 de la misma norma. desde la frase que va desde “Cierre de la investigación”, hasta la palabra “cerrada”, contenida en los artículos 339 inciso 1° y 340 de la ley 5a de 1992. Del artículo 346 la parte que dice “dentro de los dos días siguientes se remitirá el expediente al Presidente del Senado para que dentro de los cinco días posteriores el Senado en pleno estudie y decida” al igual que del artículo 347, salvo en lo que respecta al inciso primero; y de todo el artículo 353 de la misma ley 5a de 1992.

No obstante, si al momento de decidir el presente proceso ya se ha pronunciado la Corte Constitucional sobre los artículos 333, 336, 338, 339-1 y 340 (parcial) de la ley 5a de 1992, demandados en el expediente D-1298, solicita estarse a lo allí resuelto.

4.- Declarar la exequibilidad de los artículos 1°, 2° y 3° de la ley 273 de 1996.

5.- Declarar exequibles los artículos 467 y 489 del Código de Procedimiento Penal.

6.- Declarar inexecutable el artículo 4° de la ley 273 de 1996, en el aparte que dice: “o revocada por vía de apelación la cesación de procedimiento proferida por la Comisión.”

En relación con el cargo según el cual la Cámara carece de la atribución constitucional para ejercer la investigación de los procesos que se sigan en contra de los altos funcionarios del Estado, el procurador general de la Nación estima que la Constitución Política ha dispuesto en los artículos 174, 175 numerales 2° a 4°, y 178 numerales 3° y 4°, la competencia de la Cámara de Representantes para formular acusaciones en contra del Presidente de la República o quien haga sus veces, de los magistrados de las altas corporaciones judiciales y del fiscal general de la Nación por hechos ocurridos durante el desempeño de sus cargos. Asimismo, el artículo 174 del Estatuto Superior establece que el Senado conocerá de dichas acusaciones y declarará si hay o no lugar a adelantar la causa ante la Corte Suprema de Justicia. A juicio del Ministerio público, para que dichas disposiciones puedan ser cumplidas a cabalidad, la Cámara de Representantes cuenta con todas las facultades investigativas, en especial la de recaudar pruebas y comisionar o demandar auxilio de otras autoridades, según lo reconoció la Corte Constitucional en el auto del 12 de octubre de 1995 y en la Sentencia C-037 de 1996, mediante la cual se avaló la función de la Comisión de Acusación de la Cámara, declarando exequibles los artículos referentes a la función judicial del órgano legislativo.

La reglamentación de dicha normatividad se encuentra desarrollada en la ley 5a de 1992, la cual regula lo referente al procedimiento que deberá adelantarse ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes en caso de recibir una queja o denuncia contra alguno de los altos funcionarios antes citados; y luego de hacer un recuento de dicho procedimiento y las normas que los regulan, el señor procurador general de la Nación señala que, según su concepto, la modificación introducida al artículo 347 de la ley 5a de 1992, por el artículo 4° de la ley 273 de 1996, contradice abiertamente la Constitución Nacional, al establecer que “una vez admitida la acusación o revocada por vía de apelación la cesación de procedimiento proferida por la Comisión de Instrucción.”, por cuanto la Comisión carece de la potestad de tomar la decisión definitiva acerca de la viabilidad o no de la acusación, facultad reservada exclusivamente al Senado; por tanto, en ausencia de una decisión por parte de la Comisión, no habrá lugar a apelación ante el pleno de la Corporación,

por tanto, esta norma es inconstitucional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1- Competencia

Por dirigirse la demanda contra dos leyes de la República y un decreto con fuerza de ley, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 y 5 de la Carta Fundamental.

2- Artículos demandados de la ley 5a. de 1992:

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

exequibles los demás apartes del artículo al señalar que “El título de este artículo y el resto de su contenido, la Corte los considera exequibles. 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 exequible 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 perdida 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 acarreaba 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 1°, 2° y 3° 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, contituyéndose 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 proceso 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 artículos 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:

“ARTICULO 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.”

“ARTICULO 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;

“ARTICULO 182. INVESTIGACION PREVIA. Si surgiere 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.

“PARAGRAFO: 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.

“ARTICULO 183. APERTURA DE LA INVESTIGACION. 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 en dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de su iniciación. No obstante, cuando se trataré 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.

VI. DECISION

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

R E S U E L V E

Primero: Respecto de los artículo 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.

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.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General