

Sentencia C-207/03

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para determinar sentido o alcance sobre la aplicación de normas jurídicas

CORTE CONSTITUCIONAL-Interpretación de normas jurídicas

PRINCIPIO DE PREVALENCIA O SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Sujeción a la ley

CORTE CONSTITUCIONAL-Control abstracto a materia sobre la que recae

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-Concepto

La institución de la pérdida de la investidura fue consagrada en el artículo 183 de la Carta Política como una sanción para los congresistas que incurran en violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades o conflictos de intereses que les resulta aplicable; que incumplan ciertos deberes inherentes al cargo o sean responsables por indebida destinación de dineros públicos o por tráfico de influencias debidamente comprobado.

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-Consecuencias

En atención a la altísima dignidad que supone el cargo de Congresista y a la significación del Congreso dentro de un Estado democrático, la Constitución ha previsto una sanción particularmente drástica para las infracciones anotadas, puesto que la pérdida de la investidura implica no solo que el congresista pierde su calidad de tal, sino que, además, queda inhabilitado de manera permanente para ser congresista.

PERDIDA DE INVESTIDURA-Carácter sancionatorio/PERDIDA DE INVESTIDURA-Características

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-Competencia para decretarla es una garantía institucional

Dentro de las garantías, además de las que se predicán del debido proceso en general y que se derivan, está la atribución de la competencia para decretar la pérdida de investidura a un órgano constitucional, el Consejo de Estado, quien la ejerce a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Se trata ésta de una garantía institucional, orientada a preservar la intangibilidad del Congreso de la República en el evento en el que uno de sus miembros

deba ser investigado en razón de circunstancias que puedan conducir a la pérdida de su investidura.

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Objeto

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Características

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Finalidad

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Interpretación y aplicación contraria a la Constitución

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Sentido normativo atribuido por el Consejo de Estado restringe el derecho de acceso a la administración de justicia

DERECHO A LA PROTECCION JUDICIAL EFECTIVA-Fundamento

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Fundamental de aplicación inmediata

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Definición por razón de su vinculación directa con otros valores constitucionales

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Elementos

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Medio de defensa judicial

DERECHO A UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Fundamental de aplicación inmediata

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Orientación

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Materialización de la violación del acceso a la administración de justicia

NORMA ACUSADA-Diferencia de trato no es legítimo ni encuentra sustento constitucional

DECISION JUDICIAL-Intangibilidad no es imperativo per se

NORMA ACUSADA-Interpretación contraría el principio de favorabilidad

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-Naturaleza sancionatoria

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Aplicación

El recurso extraordinario especial de revisión creado en la Ley 144 de 1994, se aplicaría en relación con todas las sentencias de pérdida de investidura respecto de las cuales no pudiese predicarse la caducidad de cinco años prevista en la norma. Para las sentencias ejecutoriadas con posterioridad a la vigencia de la ley, esa cobertura resultaría del efecto general inmediato de las leyes procesales, y para aquellas que hubiesen quedado ejecutoriadas con anterioridad, y dado que, en cualquier caso, no se habría cumplido el término de caducidad del recurso previsto en la ley, esa cobertura sería consecuencia de la aplicación del principio de favorabilidad, en razón del cual, los congresistas que hubiesen sido sancionados con la pérdida de la investidura, podrían acudir al nuevo recurso, así el mismo no estuviese previsto en la ley para el momento en el que quedó ejecutoriada la sentencia respectiva.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Aplicación en el derecho sancionatorio

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Delimita el ámbito de potestad de configuración legislativa en eventos de tránsito de legislación

NORMA PROCESAL-Aplicación general inmediata

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Aplicación

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Carácter absoluto

NORMA ACUSADA-Vulnera debido proceso

Referencia: expediente D-4174

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas.

Actor: Martín Bermúdez Muñoz

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

El ciudadano Martín Bermúdez Muñoz, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecuibilidad del artículo 17 de la Ley 144 de 1994.

La Corte mediante Auto de agosto primero de 2002, proferido por el despacho del magistrado sustanciador, admitió la demanda y dio traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

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

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 41.449 de julio 13 de 1994:

“LEY 144 DE 1994

Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas

ARTICULO 17. Son susceptibles del recurso extraordinario especial de revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria, las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del C.C.A. y por las siguientes:

a.- Falta del debido proceso

b.- Violación del derecho de defensa”.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el actor que la disposición acusada es contraria a los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Manifiesta el actor que de acuerdo con la norma parcialmente demandada, serían susceptibles del recurso extraordinario especial de revisión “las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario”, expresión que, a su juicio, comprende todas aquellas providencias que para el momento en que se expidió la ley hubiesen decretado la pérdida de investidura de un parlamentario. Sin embargo, señala, el Consejo de Estado ha considerado que dicho recurso sólo es procedente respecto de las sentencias de pérdida de investidura ejecutoriadas con posterioridad al 19 de julio de 1994, fecha en la cual entró en vigencia la Ley 144 de 1994 y a la cual no puede dársele aplicación retroactiva.

Para el demandante, la interpretación hecha por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se aparta, tanto del tenor literal de la ley, como del principio de irretroactividad, y resulta violatoria de los derechos a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la justicia.

El actor hace un análisis gramatical de la norma, para mostrar que la inflexión verbal utilizada, “haya sido levantada”, para determinar la sentencias susceptibles del recurso, comprende aquellas que se hubiesen dictado ya para el momento en el que se expidió la ley. Interpretación que, en su concepto, se ve confirmada por el hecho de que la ley, que se expidió en julio de 1994, hubiese fijado un plazo de cinco años, que es amplio, para la interposición del recurso, con el objeto, precisamente, de permitir que al mismo tuviesen acceso todos los congresistas a quienes a partir de 1991 se les hubiese decretado la pérdida de la investidura.

2.1. En relación con el principio de irretroactividad de la ley, señala que la interpretación del Consejo de Estado "... confunde el principio de la irretroactividad de la ley consagrado para amparar derechos adquiridos, con la aplicación inmediata de la ley que se impone especialmente cuando ésta regula un procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887".

Expresa que la norma acusada, en su tenor literal, no modifica ninguna situación jurídica creada a favor de persona alguna, y que no es posible confundir el fenómeno de la aplicación inmediata de la ley con el concepto de la irretroactividad de la misma.

Señala el actor que es claro que dar trámite a un recurso extraordinario establecido contra una sentencia de pérdida de investidura proferida antes de que se expidiera la ley que consagró el recurso, no implica hacer una aplicación retroactiva de la ley sino retrospectiva, "la cual es plenamente admitida en cuanto implica su aplicación a situaciones de hecho existentes en el momento de la promulgación de la norma y que en forma alguna conlleva el desconocimiento de derechos adquiridos que es lo que pretende proteger el principio de la no aplicación retroactiva de la ley".

Agrega que por tratarse de una disposición de carácter procedimental debe aplicarse a todos quienes se encontraran en la situación prevista por la norma, en forma inmediata. Señala que como para el momento de entrar a regir la norma había personas para las cuales el término previsto en ella estaba corriendo, la misma, por virtud de su efecto inmediato, debe aplicárseles.

2.2. Afirma el demandante que considerar que el recurso especial de revisión consagrado por el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, sólo procede contra las sentencias proferidas con posterioridad a la vigencia de la ley, sin justificación alguna, genera una situación discriminatoria y da un tratamiento desigual a los exparlamentarios a quienes se les declaró la pérdida de la investidura con anterioridad al 19 de julio de 1994, fecha en la que entró en vigencia la ley, lo que comporta, a su juicio, la vulneración del derecho a la igualdad.

2.3. Así mismo, sostiene que negar a quienes se les ha declarado con anterioridad al 19 de julio de 1994 la pérdida de investidura, la más alta sanción de orden disciplinario de la que puede ser objeto un parlamentario, el acceso al recurso extraordinario de revisión

vulnera el derecho al debido proceso y a la defensa, teniendo en cuenta que dado su carácter sancionador a la pérdida de la investidura le resultan aplicables los principios del derecho penal, en particular el de favorabilidad previsto en el artículo 29 Superior.

Expresa que resulta igualmente violatorio del derecho de defensa que se le niegue a una persona la posibilidad de ejercer un recurso establecido precisamente para controvertir una decisión que se ha proferido con desconocimiento de las normas que la rigen. Para apoyar su argumentación, pone de presente la jurisprudencia constitucional acerca de la importancia del recurso extraordinario especial de revisión en los procesos de pérdida de investidura, como una efectiva garantía del derecho de defensa.²

2.4. A juicio del actor, el artículo parcialmente demandado, impide de manera injustificada a quienes se les ha decretado la pérdida de investidura con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley acudir a un mecanismo judicial que ha sido establecido para la defensa de sus derechos, violándose el derecho al acceso de la administración de justicia.

2.5. Como pretensión subsidiaria, el accionante solicita que la Corte declare que el artículo demandado sólo es exequible bajo el entendido de que son susceptibles del recurso extraordinario de revisión las sentencias mediante las cuales se haya levantado la investidura de un parlamentario, independientemente de que éstas hubiesen sido proferidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 144 de 1994.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, y dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención para señalar que en el caso sub examine existe cosa juzgada absoluta, pues la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-247 de 1995, declaró la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, con excepción de su literal c), que fue declarado inexecutable, sin limitar los efectos de la decisión y, por ende, ha de entenderse que el estudio de la norma

demandada se hizo con referencia a todos los preceptos constitucionales.

2. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Ana Belén Fonseca, actuando en representación del Ministerio del Interior y dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención en defensa de la disposición demandada, solicitando en consecuencia la declaratoria de exequibilidad de la misma.

En primer lugar, sostiene la interviniente que “si bien la acción de inconstitucionalidad tan sólo exige un grado de motivación razonable que permita inferir una acusación constitucional, también lo es que las razones deben explicar una contradicción entre la norma impugnada y la Constitución, puesto que la incompatibilidad debe tener origen en la norma y no en un juicio valorativo de la misma, producto de la interpretación o la aplicación de una disposición en un proceso en particular (...). Considera que, en gran parte del escrito demandatorio, el actor, para sostener que el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 viola los artículos 13, 29 y 229 Superiores, se basó en la interpretación dada por el Consejo de Estado en un caso particular, siendo necesario, agrega, “sopesar desde el punto de vista constitucional el grado de motivación o fundamento razonable de la aparente oposición entre la no retroactividad de la ley prevista en la norma en cuestión, la violación al principio de igualdad y el principio del debido proceso, derecho de defensa y acceso a la justicia, plasmados en la carta.”

En concepto de la interviniente, la ley, por principio general, no es retroactiva, pues se expide para que rija en el futuro. En efecto, indica, sólo en casos expresamente señalados y por vía de excepción fundada en motivos de equidad e interés público, el legislador dispone de facultades excepcionales frente a la regla general, circunstancia que no aconteció en el caso del artículo acusado, sino que por el contrario, considera, se dispuso expresamente en el artículo 19, que “[e]sta Ley deroga y modifica las disposiciones legales anteriores y rige desde la fecha de su promulgación.”

Resalta la ciudadana que la regla de irretroactividad de la ley tiene como fundamento la seguridad y estabilidad del orden jurídico, pues de lo contrario, afirma, se generaría permanente zozobra al desconocer tales derechos por la acción de leyes posteriores.

Así mismo, señala que "... el mismo accionante advierte la Ley 144 de 1994 entró en vigencia el 19 de julio de 1994 deducción a la que se llega al revisar su integralidad y en la misma no se prevé caso especial o excepcional para su aplicación."

En este orden de ideas, afirma la interviniente, no se entiende hacia donde se dirige la presunta vulneración del debido proceso, pues una de las garantías constitutivas de éste es según la Constitución que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de las formas propias de cada juicio", y que "[a]plicados estos conceptos al caso sub lite, se advierte como bien lo expone el Consejo de Estado, que la Ley 144 de 1994 prevé el recurso especial de revisión a las sentencias ejecutoriadas a partir de su promulgación, no siendo posible aplicarse a sentencias anteriores pues la misma, no era preexistente al tiempo en que se juzgó."

Considera oportuno señalar la interviniente que el recurso extraordinario de revisión no constituye una tercera instancia o continuación de un debate juzgado y su procedencia, indica, "depende de especiales circunstancias consagradas taxativamente en la ley, precisamente porque, en caso de prosperar y reabrir el proceso para dictar la sentencia que en derecho habrá de sustituir la revocada, violenta el principio de inmutabilidad y firmeza de los fallos judiciales."

Concluye que la pretendida interpretación que de la norma realiza el actor repugna al principio de ley preexistente y por ende al debido proceso.

Indica que la norma examinada no adolece de ningún vicio de inconstitucionalidad y como la controversia posiblemente radica en su interpretación de ser necesario la expedición de una norma aclaratoria para resolverla, el órgano natural que posee esta facultad es el Congreso de la República, en virtud del numeral 1° del artículo 150 de la Carta Política, según el cual, corresponde al Congreso hacer las leyes, a través de las cuales ejerce, entre otras funciones, la de interpretar, reformar y derogar las leyes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la norma demandada.

En primer lugar, el Jefe del Ministerio Público, analiza si cabe que la Corte Constitucional se pronuncie sobre cuál ha de ser la interpretación más ajustada a la Constitución del precepto acusado, a pesar de que no se presenta contradicción aparente entre el tenor literal de éste y el ordenamiento constitucional.

Señala que en el planteamiento de la demanda, el problema expuesto por el ciudadano Bermúdez Muñoz, no hace referencia a una confrontación entre el texto legal acusado y el ordenamiento constitucional, lo cual en principio daría lugar a solicitar a esta Corporación un pronunciamiento inhibitorio por ineptitud de la demanda, toda vez que no se cumpliría con uno de los requisitos de procedibilidad consagrado en el artículo 2° del Decreto 2067, concretamente, el de señalar un cargo directo de inconstitucionalidad contra la norma impugnada.

En el presente caso, señala el concepto fiscal, las normas de la Constitución que se estiman vulneradas, lo serían por determinada interpretación de la norma acusada, por consiguiente las razones que llevan a la aparente vulneración de la Carta no se relacionan con el texto demandado sino con la actuación de las autoridades judiciales, específicamente del Consejo de Estado, que en concepto del demandante, ha dado a la norma una interpretación y aplicación inconstitucional vulnerando el derecho a la igualdad, al debido proceso y el acceso a la justicia.

Destaca que no obstante lo anterior, la Corte Constitucional "... ha admitido su competencia para resolver conflictos de constitucionalidad relacionados con la interpretación de la ley, cuando en ellos se involucre un problema de interpretación constitucional, si éste se deriva directamente del texto o contenido de la disposición impugnada, como resultado de la indeterminación semántica del precepto, caso en el cual, la Corte debe fijar el contenido normativo del mismo para poder hacer la confrontación con la Carta, de tal manera que la guarda de la Constitución debe superar la evaluación exegética de la norma en relación con la Constitución y analizar también el significado acogido por la autoridad judicial competente.(C-496 de 1994 y C-426 de 2002, entre otras)"

Con base en las anteriores consideraciones, el Jefe del Ministerio Público considera que debe

analizarse la norma y el conflicto que se plantea en torno a su interpretación.

Afirma que la revisión de la interpretación constitucional de una norma, se justifica cuando con la misma se afecten derechos y garantías constitucionales. Señala que en este caso, ella se justifica por tratarse del proceso de pérdida de investidura, consagrado y parcialmente desarrollado en los artículos 183 y 184 de la Carta, y frente al cual se encuentran en tensión distintos derechos fundamentales y garantías institucionales.

Señala que la pérdida de investidura implica un juicio de responsabilidad política con referencia al código de conducta ética de los parlamentarios, cuya inobservancia tiene una pena de carácter jurisdiccional. Indica que estos procesos buscan defender la dignidad que representa el cargo, “símbolo del proceso democrático y de la confianza que el pueblo ha depositado en sus representantes, por ello se trata de una sanción que conlleva además de la desvinculación del cargo, la inhabilidad permanente para volver a ocupar cargos públicos de elección popular.”

Así mismo, destaca que la dignidad que comporta esa investidura, hace necesario que sea protegida de tal manera que, en el proceso de pérdida de investidura se observen todas las garantías procesales consagradas en el artículo 29 Superior y las demás que señale la ley, pues se trata de un funcionario que ha sido elegido por el pueblo en ejercicio de sus derechos políticos y por tanto, cualquier vulneración a esta investidura por fuera de los parámetros constitucionales y legales afecta la voluntad de los electores.

Concluye este punto, afirmando que se trata de una figura que por sus características y su contenido ético y político requiere un tratamiento particular, razón por la cual el legislador consagró el recurso especial de revisión, cuando se presenten las causales contenidas en los artículos 188 del C.C.A y 17 de la Ley 144 de 1994. Causales que se refieren a circunstancias que “vulneran el debido proceso, bien sea en relación con el acerbo probatorio en que se fundamentó la decisión, o con algún vicio en la voluntad de los falladores o con la violación al derecho de defensa o la inobservancia del trámite establecido en la Ley 5° de 1992, todas las cuales cuestionan la validez de la decisión tomada por el juez, en perjuicio del procesado, y justifican tal revisión extraordinaria.” .

Sostiene que como la controversia que en esta ocasión se suscita se fundamenta en la interpretación que realiza el Consejo de Estado y que tiene como efecto negar la posibilidad

de interponer el recurso extraordinario especial de revisión a los parlamentarios que perdieron su investidura antes de la entrada en vigencia de la norma, se hace necesario revisar de manera abstracta el contenido de la misma y verificar si ella contiene indeterminaciones semánticas que permitan interpretaciones diversas, caso en el cual habría que establecer si alguna de ellas resulta contraria a los valores, principios y garantías constitucionales.

A partir del contenido literal de la norma acusada, sostiene el Jefe del Ministerio Público, se concluye que ésta no hace ninguna distinción entre las sentencias proferidas antes o después de su expedición, “por tanto, no hay discusión con relación al tenor mismo de la norma, originada en la existencia de indeterminaciones semánticas, sino, diferencias en torno a la aplicación de la ley en el tiempo.”

Al respecto considera que “la aplicación de la norma es inmediata y por tanto, al momento de su expedición (1994) debería cobijar todas las sentencias de pérdida de investidura proferida por el Consejo de Estado desde la consagración de esta en la constitución de 1991.” Señala que no se trata de aplicación retroactiva de la ley, “... por cuanto no se modifican los efectos ya consolidados de una situación sino que el legislador abre la posibilidad de interponer un recurso extraordinario precisamente contra sentencias que han hecho tránsito a cosa juzgada, en un término de cinco (5) años contados desde su ejecutoria.”

Según la vista fiscal, el recurso extraordinario especial de revisión, tal como se señala en el precepto objeto de interpretación, se establece de forma genérica contra las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario. Por tanto, agrega, teniendo en cuenta que es competencia del legislador establecer los recursos contra decisiones administrativas y judiciales, el Ministerio Público no comparte una interpretación a partir de la cual “... el juez distinga en donde no lo ha hecho el legislador, especialmente, tratándose de un proceso sancionatorio en donde debe aplicarse el principio de favorabilidad en la interpretación y aplicación de la ley, cuando se presenta alguna duda, con mayor razón cuando el texto no contiene elementos que conduzcan a una interpretación desfavorable para los sancionados.”

En consecuencia, sostiene que “al no prever la norma ninguna diferencia, debe entenderse

que, en principio, todas las sentencias que sancionen con la pérdida de investidura, hacen tránsito a cosa juzgada y que, excepcionalmente, cuando operen las causales señaladas en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, pueden ser revisadas dentro del término de cinco (5) años establecido por el legislador; así, en concepto del Ministerio Público, el artículo 17 cubría al momento de su expedición todas las sentencias proferidas durante la vigencia de la Constitución de 1991.”

Por lo anteriormente, expuesto, el Jefe del Ministerio Público, expresa que lo lógico sería solicitar a esta Corporación, declarar la constitucionalidad de la norma, “con la aclaración pertinente sobre la interpretación de la misma en el sentido de que ella cobija todas las sentencias en las que se decretó la pérdida de la investidura de un parlamentario, sin importar si fueron o no proferidas antes o después de la vigencia de la norma, con el único requisito de que el recurso se interponga dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria.” Advierte que pese a la pertinencia de este pronunciamiento los efectos del mismo son nulos, pues las sentencias que actualmente son susceptibles del recurso mencionado son las que tiene máximo cinco años de ejecutoria y la discusión que se plantea en la demanda hace referencia a las sentencias proferidas antes de la expedición de la norma, es decir, anteriores a 1994.

Según el concepto fiscal, ya no es procedente el recurso para las sentencias anteriores a la expedición de la Ley 144 de 1994, pues ya se venció el término de cinco años señalado en la norma. Señala que los parlamentarios a los cuales se les inadmitió el recurso especial de revisión, presentado oportunamente, tuvieron la posibilidad de utilizar otros mecanismos de protección como la acción de tutela, si consideraban vulnerados sus derechos fundamentales.

Por las anteriores razones, a pesar de estar de acuerdo con las razones del demandante, en cuanto a la interpretación no restrictiva de la norma, el Jefe del Ministerio Público solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad del precepto demandado sin condicionamientos, pues a su juicio, éstos no surtirían ningún efecto en razón del lapso transcurrido entre la entrada en vigencia del precepto acusado y el momento en que profiera el fallo de inconstitucionalidad y porque el texto de la norma no contiene indeterminaciones semánticas.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte una Ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. El problema jurídico.

2.1. La demanda se orienta a establecer si el contenido normativo que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, en el sentido de que el recurso de revisión allí previsto sólo procede contra las Sentencias de pérdida de investidura que se hayan ejecutoriado con posterioridad al 19 de julio de 1994, resulta contrario a las garantías constitucionales del debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la igualdad.

a. En el presente caso, el anterior problema jurídico comporta la necesidad de dilucidar dos asuntos previos: En primer lugar es necesario determinar si frente a la disposición demandada ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en atención a que la Corte, mediante Sentencia C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, declaró la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, con excepción de su literal c), que fue declarado inexecutable. En segundo lugar, dado que el demandante no confronta el texto de la norma acusada con las disposiciones constitucionales que estima violadas, sino que tal confrontación se hace a partir de la interpretación que de la norma acusada hace el Consejo de Estado, y, más exactamente, a partir de la manera como ella ha sido aplicada por esa alta Corporación, es necesario establecer si, en este caso, están presentes los presupuestos que la jurisprudencia constitucional ha sentado para la procedencia de un juicio de inconstitucionalidad a partir de debates suscitados en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley.

En la medida en que la segunda de las cuestiones planteadas versa sobre la individualización del contenido normativo demandado, la Corte habrá de referirse a ella en primer lugar, para

abordar después, en desarrollo de las definiciones así obtenidas, lo relativo a la posible cosa juzgada constitucional.

3. Competencia de la Corte para conocer sobre cargos relacionados con la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

La Corte ha señalado que cuando no se trata de cuestionar el contenido literal de la norma impugnada, sino el sentido o alcance que a ésta le haya fijado la autoridad judicial competente, "... en tanto es la propia Constitución la que establece una separación entre la jurisdicción constitucional y las otras jurisdicciones, los conflictos jurídicos que surjan como consecuencia del proceso de aplicación de las normas legales han de ser resueltos por los jueces ordinarios y especializados a quien se les asigna dicha función." 3

Así, si bien no le corresponde a la Corte Constitucional, en sede de control abstracto de normas, fijar el sentido en el que deban interpretarse las leyes, ni pronunciarse sobre la interpretación de la ley que mejor se adecue a los postulados de la Carta, cuando una determinada preceptiva legal "... puede ser interpretada en más de un sentido por parte de las autoridades judiciales que tienen a su cargo la aplicación de la ley, y alguna de ellas entra en aparente contradicción con los valores, principios, derechos y garantías que contiene y promueve la Constitución Política, corresponde a la Corte adelantar el respectivo análisis de constitucionalidad con el fin de establecer cual es la regla normativa que, consultando el espíritu del precepto, en realidad se ajusta o se adecua a la Carta Política."6

Ha señalado de manera específica la Corte que, "... cuando lo que se impugna es la orientación jurisprudencial dominante de un texto legal, [su labor] no puede limitarse a la mera confrontación exegética entre éste y el Estatuto Superior, sino que debe extenderse también al plano de la interpretación procediendo a 'dilucidar los distintos sentidos posibles de los supuestos impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívocos que contrarían la Constitución'." 7

En esa línea ha dicho la Corte que "... el principio de prevalencia o supremacía de la Carta, contenido en el artículo 4° Superior, se hace extensivo tanto al tenor literal de la ley como al significado abstracto y real fijado por la autoridad judicial responsable -derecho viviente-, ya que en un Estado de Derecho no pueden subsistir aplicaciones normativas irrazonables que desborden el marco jurídico que fija la Constitución."8

Y en otro pronunciamiento, la Corte reiteró que en ocasiones, no obstante que la controversia de constitucionalidad se haya planteado, no en torno al texto de las normas acusadas, sino a la interpretación que se ha hecho de las mismas, no cabe el fallo inhibitorio, sino que si el asunto sometido a su consideración comporta un problema de interpretación constitucional, el mismo debe ser resuelto por esta Corporación, como ente encargado de la guarda e integridad de la Constitución.⁹

En este contexto, no corresponde a la Corte determinar la manera como deben interpretarse los textos legales sometidos a su consideración, sino establecer si una o varias de las posibles interpretaciones de un texto legal -y más precisamente, los contenidos normativos que de ellas se derivan- resultan contrarias a la Constitución. En tales hipótesis, no efectúa la Corte, por consiguiente, un juicio sobre la corrección hermenéutica de las decisiones judiciales que fijan el sentido de la ley, sino que su pronunciamiento recae, exclusivamente, sobre un contenido normativo, aquel que resulta del proceso de interpretación y aplicación de la ley por los operadores jurídicos autorizados.

Así, en la Sentencia C-426 de 2002 concluyó la Corte que “[a]delantar el juicio de inconstitucionalidad de aquellas normas que generan conflictos en torno a su verdadero significado y alcance, no implica, entonces, una intromisión o desplazamiento de la competencia asignada a los jueces para aplicar la ley en cada caso en concreto, pues, en realidad, el proceso de control abstracto -en estos casos- se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley.”¹⁰

3.1. La demanda que se estudia plantea una situación interpretativa que habilitaría a la Corte para proferir decisión de fondo.

Siguiendo los fundamentos de la demanda, no cabe duda que la actual controversia constitucional se plantea en torno a la forma como el Consejo de Estado viene interpretando el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, por medio del cual se regula el recurso extraordinario de revisión frente a las sentencias que decreten la pérdida de investidura de un congresista. A partir de consideraciones en torno a la vigencia de la ley en el tiempo y la intangibilidad

que se predica de las providencias judiciales, el máximo organismo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sostiene que como el recurso extraordinario especial de revisión no existía para el momento en que las sentencias proferidas antes del 19 de julio de 1994 quedaron ejecutoriadas, el nuevo recurso establecido por la Ley 144, que empezó a regir en esa fecha, no les resulta aplicable.¹¹

Como quiera que de esa interpretación se deriva una posible afectación de los derechos de acceso a la administración de justicia, de igualdad y de debido proceso, cabría un pronunciamiento de la Corte sobre la misma. En efecto, del contenido normativo según el cual el recurso extraordinario de revisión solo cabe frente a sentencias ejecutoriadas con posterioridad al 19 de julio de 1994, surgen problemas de constitucionalidad que no están presentes en el entendimiento contrario del texto del artículo 17 de la ley 144 de 1994. Así, de entenderse que la norma se aplica a todas las sentencias de pérdida de investidura que se hubiesen dictado desde el establecimiento de la figura en 1991, no se presentaría la controversia en torno al derecho a la igualdad, que si puede plantearse cuando, a la luz del contenido normativo demandado, se contrasta la situación de los congresistas a quienes se les decretó la pérdida de la investidura mediante sentencia ejecutoriada antes del 19 de julio de 1994 y quienes la perdieron por sentencia posterior a esa fecha. Del mismo modo, en cuanto que el contenido acusado comporta limitar para algunas personas una garantía que el legislador estableció para el derecho de defensa en los procesos de pérdida de investidura, cabe indagar si tal limitación es una consecuencia razonable de la aplicación de la ley en el tiempo, o por el contrario, constituye una previsión contraria a los postulados del debido proceso. Finalmente, también surge del contenido normativo acusado, la necesidad de establecer si el mismo constituye una limitación contraria a la Carta del derecho de acceder a la administración de justicia.

Habiéndose establecido que de la interpretación que el Consejo de Estado ha venido haciendo del artículo demandado surge un contenido normativo respecto del cual es posible plantear los cargos de inconstitucionalidad que han sido presentados por el actor, procede la Corte a establecer si sobre el particular ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

1. Análisis de cosa juzgada constitucional

Formalmente, la demanda presentada por el ciudadano Bermúdez Muñoz se dirige contra el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, norma que, salvo uno de sus literales, fue declarada exequible por la Corte, mediante Sentencia C-247 de 1995, en los siguientes términos:

Séptimo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, salvo el literal c), que se declara INEXEQUIBLE.

En principio, sería posible concluir que en relación con la norma acusada ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Sin embargo, en atención a que, como se ha visto, el demandante dirige su acusación, no contra el contenido normativo que se deriva directamente del texto de la disposición acusada, sino contra el sentido normativo derivado de su interpretación y aplicación por el Consejo de Estado, se impone un análisis ulterior.

La Corte, en la Sentencia C-247 de 1995, se pronunció sobre un contenido normativo conforme al cual, (i) se crea el recurso extraordinario especial de revisión para las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario, (ii) se señalan la causales por las cuales el mismo sería procedente y, (iii) se le establece un término de caducidad de cinco años.

Esa norma fue complementada por la Ley 446 de 1998, que señaló cual sería la autoridad competente para conocer del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias por medio de las cuales se hubiese decretado la pérdida de la investidura de un congresista. La manera como, a partir de entonces, la misma ha sido aplicada por el Consejo de Estado ha dado lugar a otro contenido normativo, conforme al cual el recurso de revisión previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, sólo procede frente a las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario y que hayan quedado ejecutoriadas a partir del 19 de julio de 1994.

De hecho, el Consejo de Estado, teniendo en cuenta que sólo a partir de la vigencia de la Ley 446 de 1998, que señaló la autoridad competente para conocer del recurso, fue posible el ejercicio útil del mismo, ha expresado ese contenido normativo en los siguientes términos:

“1. El recurso extraordinario de revisión establecido en el artículo 17 de la ley 144 de 1.994 procede solo contra sentencias mediante las cuales se hubiera decretado la pérdida de la investidura de congresista ejecutoriadas a partir del 19 de julio de 1.994, no contra las ejecutoriadas antes de esa fecha;

2. El término de cinco años dentro del cual ha de interponerse el recurso se cuenta a partir del 8 de julio de 1.998 respecto de aquellas sentencias que hubieran quedado ejecutoriadas después del 19 de julio de 1.994 y antes del 8 de julio de 1.998, y

3. Respecto de las que hayan quedado ejecutoriadas a partir del 8 de julio de 1.998, ese término se cuenta desde la fecha de su ejecutoria.”¹²

Para la Corte es claro que este segundo contenido normativo es distinto del que originalmente tenía el artículo 17 de la Ley 144 de 1994. Es posible que el mismo, en cuanto limita el recurso para la sentencias ejecutoriadas con posterioridad al 19 de julio de 1994, se encuentre implícito en el primero, en atención a los principios que gobiernan la aplicación de la ley en el tiempo, y tal es la interpretación del Consejo de Estado. Pero hay quienes consideran que ese contenido no se deriva de la disposición que establece el recurso, y que al mismo no puede arribarse conforme a los criterios de aplicación de la ley en el tiempo.¹³

Lo anterior conduce a que, al examinar el fenómeno de la cosa juzgada, sea necesario referirse a los dos contenidos normativos, a aquel conforme al cual se establece el recurso y se le fija un término de caducidad de cinco años, y al otro, según el cual ese recurso solo procede hacia el futuro, para las sentencias ejecutoriadas a partir de la vigencia de la ley que lo estableció.

Encuentra la Corte que el segundo de los contenidos normativos referidos sólo surge a partir de la modificación que en la ley que regula el proceso de pérdida de la investidura de los congresistas se introdujo por la Ley 446 de 1998, y como consecuencia de la interpretación realizada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, órgano al que ésta última ley atribuyó la competencia para conocer del recurso.

En efecto, el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, modificó el artículo 97 del Código Contencioso Administrativo, y adicionó entre las funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la de conocer “Del recurso extraordinario de revisión

en los casos de pérdida de investidura de los Congresistas.” Agregó la norma que, “[e]n estos casos, los Consejeros que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.” Estas disposiciones deben entenderse incorporadas al texto del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, el cual hasta ese momento carecía de efectividad práctica debido a que, precisamente, no había señalado la autoridad que sería competente para conocer del recurso.

Y es este contenido normativo así modificado el que ha venido aplicando el Consejo de Estado, con la interpretación que es objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad.

Así, se tiene que se está ante dos normas de distinto contenido normativo, una, que establece el recurso extraordinario especial de revisión para las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas y que fue declarada exequible por la Corte mediante Sentencia C-247 de 1995, y otra, que surge a partir de la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998 y de la interpretación que, a partir del señalamiento de competencia que en ella se hace, ha realizado el Consejo de Estado, para concluir que el recurso extraordinario de revisión contra las sentencias por medio de las cuales se haya decretado la pérdida de la investidura de un congresista sólo procede contra aquellas sentencias que hayan quedado ejecutoriadas con

posterioridad al 19 de julio de 1994.

Esta nueva disposición que, se repite, es el objeto del presente proceso, no ha sido estudiada por la Corte, ni, por consiguiente, sobre la misma ha recaído pronunciamiento alguno de esta Corporación.

Y si bien, tal como se ha dejado sentado, el nuevo contenido normativo que surge a partir de la vigencia de la Ley 446 de 1998 proviene de la interpretación que el Consejo de Estado ha hecho de la norma y de la manera como ha venido aplicándola, conforme a la doctrina del derecho viviente, que ha sido avalada por la Corte en diversas oportunidades, no resulta admisible que el pronunciamiento de constitucionalidad o inconstitucionalidad recaiga exclusivamente sobre un contenido que si bien puede ajustarse al tenor literal de la norma, no corresponde a la manera como la misma es aplicada por los órganos competentes. Tal pronunciamiento sería inocuo e inane desde el punto de vista constitucional. Eludiría el verdadero problema constitucional, cual es confrontar la norma, de la manera como es

entendida y aplicada por las autoridades competentes, con la Constitución, para hacer un ejercicio meramente académico, de contrastar un contenido textual, sin significación normativa real, con las disposiciones constitucionales, con la consecuencia de que, al margen de su pronunciamiento, en la realidad regiría la norma sobre la que la Corte no se pronuncia, por considerar que no se desprende del texto de la disposición demandada.

En este caso concreto, para el momento en el que se produjo la Sentencia C-247 de 1995¹⁴, el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 tenía un distinto contenido normativo y habría resultado ontológicamente imposible que el pronunciamiento de la Corte hubiese tenido en cuenta un contenido normativo que surgió sólo después de 1998, cuando la ley estableció cual sería el órgano competente para conocer el recurso y éste fijó el alcance del mismo en su aplicación al caso concreto. La Corte, no se pronunció, entonces, sobre la norma tal como fue modificada por la Ley 446 de 1998 ni hubo la posibilidad efectiva de una confrontación de la misma tal como es interpretada y aplicada por los operadores jurídicos -derecho viviente-, razón por la cual el fallo de la Corte recayó sobre unos contenidos que si bien hacen parte de la disposición que ahora se estudia no daban lugar a los problemas de constitucionalidad que en esta oportunidad se han planteado. De este modo, el contenido normativo acusado en el presente proceso no ha sido objeto de consideración por la Corte ni sobre el mismo existe cosa juzgada constitucional.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte habrá de integrar la unidad normativa de la disposición demandada con el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, pero solamente en el aparte de esta última norma que señala que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, conocer del recurso extraordinario de revisión en los casos de pérdida de investidura de congresistas. De esta manera, la Corte incorpora a su análisis, el alcance que de ésta última norma, y de la interpretación que a partir de ella ha hecho el Consejo de Estado en torno a la norma acusada, se deriva en cuanto al término de caducidad del recurso extraordinario de revisión, materia que es relevante para establecer, tanto la procedencia de la acción de inconstitucionalidad como el sentido de la decisión que debe adoptar la Corte.

El señor Procurador General de la Nación, por otra parte, sin referirse a la eventualidad de la cosa juzgada, expresa en su concepto, que no obstante que la Corte debe emitir un pronunciamiento de fondo, el mismo tendría un valor meramente pedagógico y sería inocuo

desde el punto de vista normativo, porque ya habría caducado el recurso para todas las sentencias anteriores a 1994, que son la materia que suscita la controversia. Si así fuese, el fallo de la Corte debería ser inhibitorio, por carencia actual de objeto, en la medida en que el contenido normativo que se reputa inconstitucional ya no estaría produciendo efectos, y la norma resultante, en el evento de que el mismo se declarase inexecutable, tampoco sería susceptible de producirlos. Así las cosas, por sustracción de materia, no podría la Corte pronunciarse.

Sin embargo, observa la Corte que conforme a la interpretación del Consejo de Estado, sólo desde el 8 de julio de 1998, fecha en la que entró a regir la Ley 446 de ese año, se cuenta el término de cinco años de caducidad del recurso extraordinario de Revisión previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, luego, una eventual decisión de inconstitucionalidad del contenido normativo acusado, le privaría de sus efectos jurídicos y permitiría que el recurso contra las sentencias ejecutoriadas con anterioridad al 19 de julio de 1994 se interpusiese hasta el 8 de julio de 2003.

Por consiguiente, se tiene que sobre el contenido normativo acusado no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, dado que se trata de una nueva disposición que surge a partir de la Ley 446 de 1998 y de la interpretación que sobre el alcance del recurso extraordinario de revisión ha realizado, a partir de esa ley, el Consejo de Estado. De esa interpretación se desprende también que hay un interés actual en el resultado del proceso de inconstitucionalidad y por consiguiente la Corte habrá de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la nueva controversia de constitucionalidad que ha sido planteada.

5. Análisis de los cargos

Para el análisis de los cargos de inconstitucionalidad que se han planteado, la Corte se referirá, en primer lugar, a la institución de la pérdida de la investidura de los Congresistas, y en particular a la manera como ella operó hasta antes de la expedición de la Ley 144 de 1994, para examinar después la naturaleza y las características del recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, y estudiar, finalmente, en ese contexto, si el contenido normativo demandado se ajusta o no a la Constitución.

5.1. La pérdida de la investidura de los Congresistas

La institución de la pérdida de la investidura fue consagrada en el artículo 183 de la Carta Política como una sanción para los congresistas que incurran en violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades o conflictos de intereses que les resulta aplicable (numeral 1); que incumplan ciertos deberes inherentes al cargo (numerales 2 y 3) o sean responsables por indebida destinación de dineros públicos o por tráfico de influencias debidamente comprobado (numerales 4 y 5).

En atención a la altísima dignidad que supone el cargo de Congresista y a la significación del Congreso dentro de un Estado democrático, la Constitución ha previsto una sanción particularmente drástica para las infracciones anotadas, puesto que la pérdida de la investidura implica no solo que el congresista pierde su calidad de tal, sino que, además, queda inhabilitado de manera permanente para ser congresista. Del mismo modo, la Constitución señala un término especialmente breve para que el Consejo de Estado decida acerca de la pérdida de investidura, en las condiciones que fije la ley.

En diversas sentencias la Corte ha resaltado el carácter sancionatorio que tiene la pérdida de la investidura, institución que, en cuanto que comporta el ejercicio del ius puniendi del Estado, está sujeta, de manera general a los principios que gobiernan el debido proceso en materia penal, con las modulaciones especiales que son necesarias para la realización de sus fines constitucionales. Esta Corporación ha señalado cómo, dentro de la complejidad del derecho sancionatorio, existen diversas especies a las que corresponde un distinto nivel de exigencia en cuanto al rigor con el que se apliquen las garantías del debido proceso.¹⁵ Así, por ejemplo, al paso que en el derecho penal, en la medida en que se encuentra comprometida la libertad personal, tal rigor debe ser el máximo previsto en el ordenamiento, en otras disciplinas sancionadoras puede darse una mayor flexibilidad, en atención, por ejemplo, al tipo de sanción o al especial régimen de sujeción que pueda predicarse de sus destinatarios.¹⁶

Para establecer el nivel en el que deben aplicarse las garantías del debido proceso en el trámite de pérdida de investidura, es necesario examinar las características propias de la institución, en particular, la especial gravedad de la sanción que se impone para un conjunto muy variado de infracciones, y la brevedad del término dentro del cual el Consejo debe

Estado debe adoptar la decisión.

Por otra parte, si bien la alta dignidad que corresponde a quien debe ejercer la función legislativa, y la necesidad de preservar impoluta la imagen de la más alta corporación democrática, explican tanto la gravedad de la sanción como la brevedad del procedimiento, esas mismas condiciones abogan a favor del más estricto cumplimiento de las garantías del debido proceso. Así, debe tenerse en cuenta que nos encontramos ante una situación en la cual, al amparo de la presunción de inocencia, se va a juzgar a una persona cuya alta investidura le ha sido conferida directamente por el pueblo por la vía electoral. La decisión que en este contexto afecte a un congresista, no le concierne exclusivamente a él, sino que tiene una significación determinante, tanto para el órgano del que hace parte, como para el electorado en su conjunto. Por tal razón el proceso debe estar rodeado de las más amplias garantías. La Corte, al referirse a las garantías que deben rodear el proceso de pérdida de la investidura de los congresistas, expresó:

“Es claro que la pérdida de investidura es la sanción más grave que puede imponerse a un congresista, no solamente por el carácter mismo de las faltas respecto de las cuales ha sido prevista y por el inocultable daño que su comisión ocasiona al Congreso y al interés colectivo, sino en cuanto a las consecuencias del fallo, ya que implica la separación inmediata de las funciones que el condenado venía ejerciendo como integrante de la Rama Legislativa y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro. Por otra parte, frente a la sentencia que dicte el Consejo de Estado ha sido prevista una sola instancia, dado el nivel de dicho Tribunal, el máximo en la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Todo ello deja ver que no se trata de un castigo cualquiera sino de uno excepcional que, por lo tanto, requiere en grado sumo la plena observancia de las garantías y requisitos constitucionales del debido proceso.”¹⁷

Dentro de tales garantías, además de las que se predicán del debido proceso en general y que se derivan del artículo 29 Superior, está la atribución de la competencia para decretar la pérdida de investidura a un órgano constitucional, el Consejo de Estado, quien la ejerce a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Se trata ésta de una garantía institucional, orientada a preservar la intangibilidad del Congreso de la República en el

evento en el que uno de sus miembros deba ser investigado en razón de circunstancias que puedan conducir a la pérdida de su investidura.

La Constitución señala en su artículo 184, que la pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley. Al tramitar las primeras solicitudes de pérdida de investidura, el Consejo de Estado manifestó que “El instituto jurídico y judicial de la pérdida de investidura de los congresistas, de estirpe constitucional como se ha visto, no hace depender su vigencia de la expedición de una ley especial o particular que desarrolle su consagración en la Carta Política. El art. 184 es bien claro al decir que la ‘pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley...’ de manera que se está refiriendo a algo que ya existe, a la ley, en el sentido amplio, pero también preciso de la palabra”.¹⁸

De este modo, y en el periodo que transcurrió entre la expedición de la Constitución de 1991 y la expedición de la Ley 144 de 1994 que reguló el proceso de pérdida de investidura, el mismo se adelantó mediante el procedimiento ordinario previsto en el artículo 206 del C.C.A., y que resulta aplicable a aquellos litigios para los cuales no exista un procedimiento especial.

No obstante que de la Constitución se desprendía la necesidad de establecer un nuevo procedimiento, que consultase las particularidades de la nueva institución y se ajustase al breve término de 20 días previsto en la Carta, el Consejo de Estado decidió, en interpretación que fue avalada por la Corte Constitucional en sede de tutela,¹⁹ que mientras no se expidiese una ley que de manera especial regulase el trámite de pérdida de investidura, no resultaba contrario a la Constitución, en particular al debido proceso, que el mismo se adelantase por la vía del artículo 206 del C.C.A.

De esta manera, del proceso de pérdida de investidura conocía, mediante el procedimiento ordinario, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y contra su decisión no cabía recurso alguno.

a. El Recurso Extraordinario Especial de Revisión del artículo 17 de la Ley 144 de 1994

En relación con la naturaleza del Recurso Extraordinario de Revisión previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, el Consejo de Estado ha expresado:

“Tal como fue concebido por el legislador en el artículo 17 de la ley 144 de 1994, en armonía con lo dispuesto el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la ley 446 de 1998, el recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura, constituye un medio de impugnación cuyo propósito es remover una sentencia estimatoria de las pretensiones, que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pero en la cual se haya incurrido en ilegalidad por haber sido proferida con violación del debido proceso o del derecho de defensa, o en injusticia por haberse proferido el fallo con fundamento en hechos que no corresponden a la realidad, bien porque se basó en documentos falsos o adulterados, o que no hayan podido ser allegados oportunamente al proceso, o en dictámenes de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición; o bien por haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia; existir nulidad en la sentencia que puso fin al proceso o ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada. En otros términos, el recurso extraordinario de revisión excepciona el carácter inmutable de la cosa juzgada, al permitir que se reabra la controversia, una vez verificados los vicios del proceso o de la sentencia. No constituye una nueva instancia, ya que las razones admisibles para su procedencia encaminadas a controvertir los fundamentos del fallo o el proceso en sí mismo, se encuentran tasadas en la ley.”²⁰

La Corte Constitucional en diversas oportunidades ha destacado la relevancia del recurso como garantía del derecho de defensa dentro de los procesos de pérdida de investidura.²¹

Ha puesto de presente la Corporación que, tal como fue previsto por el legislador, el recurso no se limita a los eventos propios de la acción de revisión, que son, generalmente, externos al proceso y sobrevinientes al mismo, sino que además procede para corregir el eventual error judicial²², aspecto sobre el cual el Consejo de Estado ha manifestado que “[e]n este orden de ideas, el recurso extraordinario especial de revisión participa de la naturaleza del recurso de casación en cuanto puede implicar un análisis de los vicios in iudicando o in procedendo en que pueda haberse incurrido en la sentencia de pérdida de investidura, a

través de la invocación del debido proceso; pero, además, conserva las características propias de la acción de revisión en cuanto permite revivir la controversia inicial, al allegar otros medios de prueba que no fueron conocidos al tiempo de dictarse el fallo. 'Así, el recurso de revisión se convierte en vía apta para resolver, no sólo asuntos externos y generalmente sobrevinientes al proceso, sino también aquellos que se deriven del error judicial en el curso mismo del proceso'23."24

Destaca, así mismo, la Corte, que el recurso extraordinario de revisión no constituye una nueva instancia, sino que obra sobre sentencias ejecutoriadas y que, como lo ha expresado el Consejo de Estado "... excepciona el carácter inmutable de la cosa juzgada, al permitir que se reabra la controversia, una vez verificados los vicios del proceso o de la sentencia."

Al explicar las razones por las cuales se ha establecido esa excepción al principio de la cosa juzgada, el mismo Consejo de Estado ha señalado que "... la ley ha previsto que sólo proceda con base en causales taxativamente establecidas, que el legislador ha considerado como fuente de graves actos de injusticia." Y en ese contexto, ha agregado el Consejo de Estado que:

"La finalidad del recurso extraordinario especial de revisión es evitar que se cometa un acto de injusticia como consecuencia de irregularidades relevantes en el proceso que concluyó con la sentencia impugnada. Aparece, así, como una válvula de escape al concepto de seguridad jurídica en beneficio del principio de justicia, que funge como aspiración y realización del derecho"25.

Observa la Corte que no obstante que el recurso se estableció en 1994, dado que con anterioridad se habían tramitado procesos de pérdida de investidura, para establecer el alcance del mismo es necesario examinarlo desde la perspectiva del derecho de acceso a la administración de justicia, de la igualdad y del principio de favorabilidad en materia sancionatoria.

6. Consideración del contenido normativo acusado a la luz de la Constitución.

La norma acusada, tal como ha sido interpretada y aplicada por el Consejo de Estado,

establece que el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, complementado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, sólo se predica de las sentencias de pérdida de investidura que hayan quedado ejecutoriadas con posterioridad al 19 de julio de 1994.

Encuentra la Corte que tal contenido normativo es violatorio del derecho de acceso a la administración de justicia y del derecho a la igualdad. También podría considerarse contrario al principio de favorabilidad en materia sancionatoria.

a. Violación del derecho de acceso a la administración de justicia

El sentido normativo atribuido por el Consejo de Estado al artículo 17 de la Ley 144 de 1994, complementado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, es contrario a la Constitución, por cuanto restringe en forma ilegítima el derecho de acceso a la justicia y, por tanto, el debido proceso.

Sobre esta materia la Corte, en la Sentencia C-426 de 2002 citada, agregó:

“6.4. Cabe puntualizar que el fundamento del derecho a la protección judicial efectiva no sólo se encuentra en los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Constitución Política. También aparece consagrado en las normas de derecho internacional, concretamente, en los tratados y declaraciones de derechos que han sido suscritas y ratificadas por Colombia. Así, por ejemplo, el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos declara que: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”. En igual medida, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que: “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con todas las garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.”

6.5. Teniendo en cuenta su importancia política, la jurisprudencia constitucional le ha venido reconociendo al acceso a la administración de justicia el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata²⁸, integrándolo a su vez con el núcleo esencial del derecho al debido proceso. Esto último, por cuanto la proclamación del derecho a la tutela judicial efectiva es, como quedó expresado, el medio a través del cual se asegura el acceso al servicio público de la administración de justicia -cuando se dan las circunstancias requeridas-, de manera que, sin su previo reconocimiento, no podrían hacerse plenamente efectivas el conjunto de garantías sustanciales e instrumentales que han sido estatuidas para gobernar y desarrollar la actuación judicial. Sobre el particular, ha expresado la Corte que:

“La Corte Constitucional, en Sentencia 037 de 1996, que efectuó el análisis de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, recogiendo su jurisprudencia anterior, calificó el derecho de acceso a la administración de justicia como un derecho fundamental de aplicación inmediata. Además, expresó que una de sus características esenciales es la efectividad.” (Sentencia C-1341/2000, M.P. (e) Cristina Pardo Schlesinger).

“El acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso, por la circunstancia de que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador...” (sentencia T-268/96, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

6.6. Por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones

y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.”

Destaca, en esta ocasión, la Corte, que como parte del derecho de acceso a la administración de justicia se encuentra la necesidad de que el ordenamiento jurídico consagre las acciones y los recursos necesarios para garantizar a las personas la posibilidad de resolver ante los jueces las situaciones que las afecten, a la luz del ordenamiento jurídico. Este componente del derecho de acceso se refiere no solo a la necesidad de que se establezcan los mecanismos judiciales adecuados para la solución de las distintas controversias, sino que comprende la garantía de que tales mecanismos habrán de estar al alcance de todos aquellos que en un momento dado requieran acudir a los mismos, sin que se presenten exclusiones injustificadas.

Tal como lo ha expresado el Consejo de Estado, el recurso extraordinario especial de revisión se estableció para la corrección de las posibles injusticias que pudiesen estar presentes en una decisión estimatoria de una pretensión de pérdida de la investidura.

Como se ha señalado, antes de 1994, el proceso de pérdida de investidura no tenía un trámite propio. Por tratarse de una decisión que debía adoptar la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, no cabía el recurso extraordinario de revisión previsto en el Código Contencioso, lo cual ya de por sí comportaba un vacío en el procedimiento, frente a la posibilidad de hecho, que en un proceso de naturaleza sancionatoria, se presentasen situaciones como las que abrían la vía para el recurso en el resto de procesos ante la jurisdicción contenciosa y cuya ocurrencia no se excluye por el solo hecho de ser el juzgador una instancia suprema.

La Corte Constitucional, en decisiones de control concreto de constitucionalidad, se pronunció sobre el particular para señalar, inicialmente, que en las controversias que por violación del debido proceso surgiesen en los procesos de pérdida de la investidura de los congresistas, no cabía la acción de tutela porque existía otro mecanismo de defensa judicial,

cual era, precisamente, el recurso extraordinario especial de revisión.²⁹ Sin embargo, posteriormente, dado que el recurso había sido inadmitido de manera reiterada por el Consejo de Estado debido a que la ley no había señalado la autoridad competente para conocer del mismo, la Corte, en Sentencia T-162 de 1998 dispuso que procedía la acción de tutela para ventilar las controversias por violación del debido proceso frente a las sentencias del Consejo de Estado por medio de las cuales se hubiese decretado la pérdida de la investidura de un congresista. Esto es, ante la inoperancia del recurso de creación legal que en principio se había tenido como vía judicial alternativa, la Corte manifestó que para la garantía de los derechos constitucionales que pudiesen ser vulnerados en el proceso de pérdida de investidura, no existía medio de defensa judicial y por consiguiente cabía el mecanismo subsidiario de la tutela.

Tal como se ha expresado, el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el ordenamiento constitucional se garantiza a través de las distintas acciones y recursos que el ordenamiento jurídico ha previsto para la protección de los derechos. Junto a ese conjunto de mecanismos de protección, la acción de tutela fue prevista como un mecanismo subsidiario que garantizase que en materia de derechos constitucionales fundamentales, siempre hubiese tutela efectiva, sin que en ningún caso pudiese predicarse indefensión o desprotección.

Ante la ausencia de regulación legal, las violaciones al debido proceso y los eventuales errores judiciales en un proceso de naturaleza sancionatoria como el de la pérdida de investidura debían resolverse por la vía de la tutela.

Sin embargo, cuando el ordenamiento jurídico consagra de manera específica los medios de defensa judicial, es a ellos a los cuales ha de acudir la persona afectada. Así, si bien, el recurso especial de revisión establecido en 1994, no había podido hacerse efectivo por deficiencias en la regulación legal, cuando tales deficiencias fueron suplidas, la Corte, en sentencia de unificación³⁰ determinó que el recurso extraordinario especial de revisión era el medio judicial de defensa con virtualidad para brindar plena protección a los congresistas que considerasen violados sus derechos fundamentales en el proceso por medio del cual se les hubiese privado de su investidura.

En ese contexto, el contenido normativo que limita la cobertura del recurso extraordinario

especial de revisión sólo a las sentencias ejecutoriadas con posterioridad al 19 de julio de 1994, no tiene explicación constitucionalmente admisible. Debe tenerse en cuenta que no se trata de revivir un proceso ya concluido, para aplicarle al mismo reglas de procedimiento o nuevos recursos ordinarios que no estaban previstos para el momento de ejecutoria del fallo. En tal caso, habría una diferencia objetiva de situaciones frente a la cual resultaría admisible una diferencia de trato. Así, frente a un proceso concluido, no es posible alegar diferencia de trato, en razón a que una nueva ley establezca, hacia el futuro, condiciones distintas y más favorables para el proceso, incluso si se incorporan recursos que no estaban previstos y que no tuvieron a su disposición quienes recibieron sentencia antes de la nueva ley. Se trataría, en tal eventualidad, de situaciones consolidadas, que no pueden ser modificadas por las leyes posteriores y sin que de esa circunstancia pueda derivarse violación alguna de la Constitución.

Debe tenerse en cuenta que, tal como lo ha expresado la Corte, "... si bien la tutela judicial efectiva se define como un derecho fundamental de aplicación inmediata, esta última característica es predicable básicamente de su contenido o núcleo esencial, ya que el diseño de las condiciones de acceso y la fijación de los requisitos para su pleno ejercicio corresponde establecerlos al legislador, "en razón de que no se agotan en si mismas, sino que con ellas trasciende la idea, por demás general, impersonal y abstracta, de realización de justicia"³¹.

Agregó la Corte sobre este particular que:

"Ciertamente, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 2° del artículo 150 Superior, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado "por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales"³².

En el caso que ocupa la atención de la Corte, el recurso establecido por la ley se orienta, precisamente, a cuestionar una sentencia ya ejecutoriada y resulta contrario al derecho de

acceso a la administración de justicia, que se disponga que tal recurso no procede contra las sentencias ejecutoriadas con anterioridad a la vigencia de la ley, no obstante que se encuentren dentro del término de caducidad previsto en la ley para el nuevo recurso. En este caso, no se aprecia la razonabilidad y la proporcionalidad de tal exclusión.

De este modo, la ley, conforme a la interpretación que de ella hace el Consejo de Estado, al establecer un recurso orientado a brindar garantía de los derechos fundamentales de quienes se hayan visto afectados por una sentencia de pérdida de investidura, sin justificación razonable, decide excluir de su ámbito a determinados sujetos, los cuales, por tal motivo, se verían sin posibilidades de acceso a la administración de justicia. Las diferencias y las controversias que surjan en torno al proceso y a la sentencia, no tendrían un mecanismo específico para obtener la protección judicial. Cabría, sí la vía subsidiaria de la acción de tutela, pero tal acción constitucional no está llamada a suplir de manera general las vías ordinarias que dentro del ámbito de los respectivos procesos se contemplan para la garantía de los derechos. Sólo ante la ausencia de medios judiciales ordinarios, las deficiencias de éstos o su inadecuación para el caso concreto, o su insuficiencia para prevenir un perjuicio irremediable, cabe el amparo. Pero, de ordinario, resulta contrario a la Constitución que el legislador, al regular un procedimiento judicial para la defensa de los derechos de las personas excluya de su ámbito, sin justificación válida, a determinados sujetos, los cuales verían por esa vía restringido su derecho de acceso a la administración de justicia.

De este modo, encuentra la Corte que el contenido normativo conforme al cual el recurso extraordinario especial de revisión previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 sólo procede frente a sentencias de pérdida de investidura que se hayan ejecutoriado con posterioridad al 19 de julio de 1994, es contrario al derecho de acceso a la administración de justicia.

Para la Corte tal violación se materializa en el hecho de que, sin justificación válida, el contenido normativo acusado dispone un tratamiento diferente para sujetos que están esencialmente en la misma situación de hecho, para excluir a algunos ellos del ámbito de un recurso establecido para la protección de sus derechos fundamentales. Tal exclusión también resultaría contraria al principio de favorabilidad en materia penal, que, como se verá haría

imperativo que de tal recurso se beneficiasen todas aquellas personas que puedan encuadrarse dentro del supuesto de hecho de la norma que lo establece.

a. Violación del principio de igualdad

Encuentra la Corte que la norma acusada establece una diferencia entre sujetos que, en lo esencial se encuentran en la misma situación de hecho, sin que exista una diferencia objetiva válida que la fundamente. Esto es, teniendo en cuenta que se trata de un recurso que procede frente a sentencias ejecutoriadas, de la disposición acusada es posible derivar una diferencia de trato para las personas cuya pérdida de investidura se decretó mediante sentencia ejecutoriada antes del 19 de julio de 1994 y para aquellas en las cuales la ejecutoria de la sentencia se produjo después de esa fecha.

En efecto, frente al recurso extraordinario de revisión establecido en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, la propia ley, tal como ha sido interpretada por el Consejo de Estado, distingue entre dos tipos de sujetos, que sin embargo se encuentran, en lo esencial, en la misma situación de hecho. Así tanto para quienes perdieron su investidura por decisión que quedó ejecutoriada antes del 19 de julio de 1994, como para quienes la perdieron mediante sentencia ejecutoriada con posterioridad, se presentan las siguientes condiciones:

a. Se trata de congresistas a quienes el Consejo de Estado les decretó la pérdida de la investidura.

a. Respecto de esas sentencias no ha vencido el término de caducidad de cinco años previsto para el recurso.

La fecha a partir de la cual quedaron ejecutoriadas las sentencias, resulta en este caso irrelevante, porque dada la amplitud del término de caducidad previsto en la ley, en ausencia de disposición expresa, el recurso resultaría aplicable tanto a las sentencias ejecutoriadas con posterioridad a la vigencia de la ley como a las ejecutoriadas antes de esa fecha.

Sin embargo, el contenido normativo acusado, toma ese dato como criterio para establecer

una diferencia de trato, que excluye del ámbito del recurso a las sentencias ejecutoriadas antes del 19 de julio de 1994.

Tal diferencia de trato no supera el primero de los estadios del test de razonabilidad que de manera reiterada ha aplicado la Corte y cuyo nivel de exigencia en este caso, por comprometer derechos fundamentales, es estricto. En efecto, conforme a ese test, es necesario establecer si la diferencia de trato persigue un objetivo admisible a la luz de la Constitución, si el medio empleado es adecuado para la realización de ese fin y si el trato diferencial es razonable.

No advierte la Corte cual pueda ser la finalidad a la que atiende el contenido normativo acusado. El mismo surge de una interpretación del Consejo de Estado conforme a la cual la ley no contempló un efecto retroactivo para el recurso y por consiguiente el mismo rige solo hacia el futuro, dado que tratándose de “procesos terminados, concluidos bajo el imperio de una legislación anterior, sus efectos son intangibles”. (P. 40 del expediente) Agrega el Consejo de Estado que no obstante que, eventualmente, podría la ley haber dispuesto efectos retroactivos, no lo hizo, y por consiguiente rige sólo hacia el futuro. El Consejo de Estado no aporta explicación alguna en torno a la razón por la cual el legislador habría optado por no incluir en el recurso los fallos ejecutoriados con anterioridad a la vigencia de la ley. La única razón que aparece es la necesidad de mantener la intangibilidad de las providencias consolidadas bajo una ley anterior.

Sin embargo tal finalidad no consulta la naturaleza misma del recurso, cual es, precisamente, la de permitir que se afecte la intangibilidad de sentencias ejecutoriadas para impedir que, dado el caso, se mantenga una injusticia.

En ese contexto la razón para la diferencia de trato que se desprende del contenido normativo acusado, no es legítima ni encuentra sustento constitucional. Así, el legislador ha considerado que en atención a fines constitucionalmente valiosos es necesario establecer un recurso especial que permita atacar sentencias ejecutoriadas y, sin que estén de por medio otras consideraciones de seguridad jurídica, como por ejemplo situaciones jurídicas consolidadas a favor de terceros o incluso el límite temporal para el ejercicio del recurso, decide excluir de la posibilidad a sentencias ejecutoriadas que se encontrarían dentro del ámbito temporal previsto para el mismo.

Podría argumentarse que, dentro del ámbito de su potestad de configuración y con propósitos de seguridad jurídica, podía el legislador determinar el momento a partir del cual entraría a regir el recurso. Sin embargo, observa la Sala que no resulta claro cual sea la razón de seguridad jurídica que haga imperativo privar a determinados sujetos de un recurso previsto en la ley, no obstante que los mismos se encuentren dentro del supuesto de hecho de la norma que lo crea, y teniendo en cuenta que se trata de permitir, de manera extraordinaria, lo controversial de una decisión sancionatoria de características tan gravosas como las de la pérdida de la investidura. Es la ley la que, al establecer el recurso extraordinario, permite, por consideraciones de justicia, afectar la intangibilidad de las sentencias.

La intangibilidad de las decisiones judiciales no es imperativo per se. No obedece a una consideración meramente formal, sino que responde a necesidades de seguridad jurídica. Y tal como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia, en materia penal, la radical necesidad de proteger la vigencia de un orden justo explica la razón por la cual la acción de revisión, dentro de ciertas limitaciones y condicionamientos, "... parecería romper el necesario equilibrio entre el interés por la seguridad jurídica que emana de los fallos ejecutoriados y el imperio de la verdad y la justicia por encima de los errores contenidos en una sentencia perjudicial y en principio inamovible, inclinándose en favor de un incondicional rescate del orden justo".³³

No aprecia la Corte cual pueda ser la ganancia en materia de seguridad jurídica presente en la decisión de mantener la intangibilidad de una sentencia, sólo a partir de la consideración de la fecha de su ejecutoria y sin tener en cuenta que la propia ley ha previsto un recurso extraordinario que permite controvertir, por las causales taxativamente enunciadas en ella, las sentencias ejecutoriadas. En el necesario equilibrio entre la seguridad y la justicia, ya la Corte, en la Sentencia C-247 de 1995, avaló la opción del legislador al declarar la exequibilidad de la norma que estableció el recurso extraordinario especial de revisión, que limita, en aras de la justicia, la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas por medio de las cuales se haya decretado la pérdida de la investidura de un congresista. Y frente a esa opción del legislador, no resulta de recibo, a la luz de la Constitución, que por una consideración puramente formal, determinados congresistas se vean privados de un recurso al que tendrían acceso por encontrarse dentro del supuesto de hecho de la norma que lo crea y que, como ha dicho la Corte Suprema de Justicia en relación con la acción de revisión

penal, "... constituye la última oportunidad que brinda el derecho para corregir los errores judiciales que se hayan podido cometer en las decisiones judiciales definitivas."34

6.3. Violación del principio de favorabilidad

En el caso que ocupa la atención de la Corte, la ley estableció un recurso extraordinario para controvertir las sentencias ejecutoriadas por medio de las cuales se hubiese decidido la pérdida de la investidura de un congresista. Por virtud del efecto general inmediato de la ley procesal, tal recurso operaría respecto de todas las sentencias ejecutoriadas que se encontrasen dentro del término de caducidad previsto en la ley para el mismo, incluidas aquellas que quedaron ejecutoriadas con anterioridad a la vigencia de la ley que establece el recurso. El Consejo de Estado ha interpretado que, puesto que la ley no contempló efectos retroactivos para el recurso, el mismo sólo procede frente a las sentencias ejecutoriadas a partir de su vigencia. Tal sentido de la norma, sin embargo, resultaría contrario al principio de favorabilidad en materia sancionatoria.

Destaca la Corte, que tal como de manera reiterada se ha señalado por la jurisprudencia, la pérdida de la investidura, tiene naturaleza eminentemente sancionatoria y por consiguiente participa de los principios que gobiernan el ejercicio del ius puniendi del Estado. Por tal razón, cuando ello resultase procedente en razón de un tránsito de legislación, los congresistas afectados por la sanción pueden ampararse en el principio de favorabilidad.

Así, no obstante que, se repite, del tenor literal de la norma acusada se desprende que el recurso en ella previsto se aplica frente a todas las sentencias que se encuentren en el supuesto de hecho de la ley, esto es, a las sentencias de pérdida de investidura que se encuentren ejecutoriadas y respecto de las cuales no haya transcurrido el término de caducidad del recurso, sin importar si la ejecutoria de las mismas se cumplió antes o después de la vigencia de la ley, si, en gracia de discusión se admitiese que la norma comporta un problema de tránsito legislativo, porque se considerase que a la misma situación de hecho resultarían aplicables dos previsiones normativas distintas, el problema habría de examinarse a la luz del principio de favorabilidad.

En efecto, de acuerdo con el artículo 29 Superior, en materia penal, la ley permisiva o favorable, aún cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Tal principio, que por extensión se predica de todo del derecho sancionatorio,

tiene aplicación tanto en aspectos sustanciales como procedimentales. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, bajo la vigencia de la Constitución de 1886, expresó los siguientes criterios, que mantienen su actualidad a la luz del ordenamiento constitucional de 1991:

“3ª En la ley penal, tomada en su contenido sustantivo, que define los hechos punibles y determina las sanciones, el principio general de la no retroactividad rige para el común de las leyes, pero está excepcionado, por razones preponderantes, en beneficio de los infractores, para hacer retroactiva cuando es más favorable o benigna que la ley anterior bajo cuyo imperio pudieron tener ocurrencia hechos todavía no juzgados, e incluso sentenciados.

4ª La consagración por el constituyente del equitativo principio de que ‘la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable’, a que alude el inciso 2º del artículo 26, no ampara a la persona en el juicio criminal solo por el aspecto sustantivo del derecho penal, como pudiera entenderse de las normas contenidas en los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887.

Lo que la Carta establece en cuanto a la ley preexistente, en materia criminal, comprende por igual los preceptos sustantivos y de procedimiento dejando, eso sí, a salvo el canon fundamental de la retroactividad cuando la ley posterior es más favorable al imputado de la comisión de un delito.

5ª Admitido que las normas procesales son de orden público, no sujetas a dilaciones en su cumplimiento y aplicación, porque respecto de ellas no puede hablarse de ‘derechos adquiridos’ que inhiban al legislador para modificar la competencia y ritualidad de los procesos que cursan, y que por tal razón no prima la ley de procedimiento vigente al momento de la infracción, como es opinión de algunos tratadistas de derecho constitucional y de derecho procesal penal, lo evidente es que, aun frente a ese supuesto que interpretaría con arbitrarias restricciones la primera parte del artículo 26 de que se trata, la segunda parte del mismo texto hace imperativo, en lo sustantivo y en lo procesal, caso de tránsito entre las legislaciones, aplicar la ley más favorable.

6ª Las leyes de procedimiento no solo están destinadas para fijar competencias y disponer ritualidades adjetivas de los juicios criminales. Muchas de sus disposiciones, las más importantes, consagran los recursos contra las providencias judiciales, los términos probatorios, el debate dentro del plenario, la asistencia profesional del acusado, los medios

de defensa, los recursos extraordinarios, los motivos de detención preventiva, entre otras cosas, todas ellas fundamentales, que de un procedimiento a otro puedan, de modo esencial, afectar los derechos del sujeto pasivo de la acción penal.

7ª Sería contrario a la Constitución nacional imponer a un procesado un régimen de excepción en materia de procedimiento, limitado y estrecho en cuanto a recursos y medios de defensa, si cuando este acusado delinquiró regía un sistema, una institución de procedimiento criminal más favorable en lo tocante al derecho inalienable de defensa.

8ª El alcance del artículo 26 de la Constitución Nacional y de los textos penales antes transcritos no permiten dudar sobre las anteriores consideraciones. El juicio previo debe descansar en la ley anterior al hecho del proceso, y la aplicación de una ley posterior a ese evento está condicionada a su carácter permisivo favorable para el acusado.”³⁵.

“Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.

En cuanto a la proyección futura de los efectos de una ley derogada, (ultraactividad de la ley), el régimen legal general contenido en las normas mencionadas lo contempla para ciertos eventos. La ultraactividad en sí misma no contraviene tampoco la Constitución, siempre y cuando, en el caso particular, no tenga el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, ni el principio de favorabilidad penal.”

Y más adelante, al referirse de manera específica a las normas de carácter procesal, la Corte señaló:

“Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

(...)

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sin embargo, su aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal.

Con base en las anteriores consideraciones, se tiene que, en ausencia del contenido normativo acusado, el recurso extraordinario especial de revisión creado en la Ley 144 de 1994, se aplicaría en relación con todas las sentencias de pérdida de investidura respecto de las cuales no pudiese predicarse la caducidad de cinco años prevista en la norma. Para las sentencias ejecutoriadas con posterioridad a la vigencia de la ley, esa cobertura resultaría del efecto general inmediato de las leyes procesales, y para aquellas que hubiesen quedado ejecutoriadas con anterioridad, y dado que, en cualquier caso, no se habría cumplido el término de caducidad del recurso previsto en la ley, esa cobertura sería consecuencia de la

aplicación del principio de favorabilidad, en razón del cual, los congresistas que hubiesen sido sancionados con la pérdida de la investidura, podrían acudir al nuevo recurso, así el mismo no estuviese previsto en la ley para el momento en el que quedó ejecutoriada la sentencia respectiva.

Insiste la Corte en que la aplicación del principio de favorabilidad en este caso sería posible, porque no se trata de aplicarle a un proceso ya concluido, una norma posterior que establece un nuevo recurso ordinario, sino una que establece un recurso extraordinario, que opera respecto de sentencias ejecutoriadas.

Así, en gracia de discusión, si bien no puede esgrimirse, en materia procesal, el principio de favorabilidad, con la pretensión de que se reabra un debate procesal ya concluido para aplicarle al mismo normas de procedimiento establecidas en leyes posteriores, tal principio si resultaría aplicable cuando, pese a que un determinado proceso ya ha concluido con sentencia sancionatoria, la nueva ley establece un recurso que obra sobre las sentencias ejecutoriadas. En esa hipótesis, para determinar el momento a partir del cual el proceso concluido conforme a la ley anterior da lugar a una situación jurídica consolidada no susceptible de afectarse por las leyes procesales posteriores que resulten más favorables, es necesario referirse a las condiciones fijadas en la nueva ley. Así, en el caso que ocupa la atención de la Corte, resulta claro que si el legislador hubiese establecido como término de caducidad para el recurso el de un año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, tal recurso ya no resultaría aplicable a las sentencias que se hubiesen ejecutoriado con anterioridad superior a un año a la vigencia de la ley. Pero del mismo modo, resulta claro que en desarrollo del principio de favorabilidad, tal recurso no sólo sería aplicable para las sentencias ejecutoriadas con posterioridad a su vigencia, sino también a las ejecutoriadas dentro del periodo de un año de anterioridad a la misma.

Como quiera que la Ley 144 de 1994 estableció un término de caducidad de cinco años, dentro del ámbito del mismo quedaban comprendidas todas las sentencias de pérdida de investidura que se hubiesen proferido para la fecha de su entrada en vigencia.

Quiere esto decir que a partir de la expedición de la Ley 144 de 1994, las sentencias mediante la cual se decretó la pérdida de investidura de un congresista y que estuviese

ejecutoriadas para entonces, estarían regidas, en principio, por dos normatividades distintas: Así, (1) conforme a la ley vigente en el momento en el que tales sentencias quedaron ejecutoriadas, las mismas no serían susceptibles de recurso alguno, pero de acuerdo con (2) la nueva ley, y dado que el recurso extraordinario previsto en ella opera sobre sentencias ejecutoriadas y tiene un término de caducidad de cinco años, esas sentencias serían susceptibles del nuevo recurso.

Por las condiciones del nuevo recurso no cabe decir que frente al mismo las sentencias ejecutoriadas con anterioridad a su vigencia, constituyen una situación consolidada, sino que, por el contrario, se encuentran en una situación activa frente al mismo y pueden beneficiarse de él mientras no se agote el término de caducidad previsto en la ley.

Y no puede el legislador, sin contrariar el artículo 29 Superior, excluir del ámbito de aplicación de una ley, situaciones de hecho que serían susceptibles de beneficiarse de la misma por virtud del principio de favorabilidad.

Así, tratándose de sentencias de pérdida de investidura, la aplicación del principio de favorabilidad no podía ser desconocida por el legislador, para disponer que solo hacia el futuro pudiese ejercerse el recurso, ya que ello resultaría contrario a la prevalencia de la parte dogmática de la Carta y de los derechos fundamentales. En efecto, el legislador estaría excluyendo de la posibilidad de un recurso establecido para la garantía del derecho defensa y para prevenir la consumación de una eventual injusticia, a sentencias que por virtud del principio de favorabilidad resultarían susceptibles del mismo. Y ya esta Corporación ha señalado cómo el principio de favorabilidad no puede tener un carácter relativo, sino que por el contrario, su contenido es absoluto, es decir, no admite restricciones en su aplicabilidad, como elemento fundamental del debido proceso, aspecto en relación con el cual la Corte ha señalado que “[e]l debido proceso es un derecho de estructura compleja que se compone de un conjunto de reglas y principios que, articulados, garantizan que la acción punitiva del Estado no resulte arbitraria. Como acaba de ser explicado, algunas de las reglas constitucionales que configuran este derecho son de aplicación inmediata y anulan cualquier norma que las limite o restrinja. Así por ejemplo, el derecho a la legalidad del delito y de la pena no admite restricción ninguna, como tampoco el principio de la no reformatio in pejus, o el principio de favorabilidad (C.P. art. 29).”³⁷.

De este modo, la norma acusada, en cuanto que excluye la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria a las sentencias de pérdida de investidura ejecutoriadas con anterioridad al 19 de julio de 1994, resulta violatoria del debido proceso tal como está previsto en el artículo 29 de la Constitución.

6.4. Encuentra, así, la Corte, que (i) el contenido normativo acusado resulta contrario al derecho de acceso a la administración de justicia, (ii) establece una diferencia de trato no justificada para situaciones esencialmente iguales, y (iii) a partir de la interpretación realizada por el Consejo de Estado, resultaría violatorio principio de favorabilidad previsto en el artículo 29 superior, y, por consiguiente, será excluido del ordenamiento jurídico mediante una sentencia de exequibilidad condicionada.

En razón de esta decisión, el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, tal como, en desarrollo de la competencia conferida por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, ha sido interpretado por el Consejo de Estado, habrá de aplicarse de manera que el recurso allí previsto comprenda a todas las sentencias de pérdida de investidura que se hayan proferido desde 1991 y respecto de las cuales no haya operado la caducidad del recurso en los términos que para el efecto ha señalado el Consejo de Estado.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, complementado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, en el entendido que el recurso extraordinario de revisión allí previsto también procede para todas las sentencias ejecutoriadas antes de la vigencia de la Ley 446 de 1998, incluidas las proferidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 144 de 1994, y que el término de caducidad de cinco años, para éstos casos, se cuenta a partir del 8 de julio de 1998, fecha de publicación de esta última ley.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ÁLVARO TAFUR GALVIS, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

COSA JUZGADA MATERIAL-Efectos (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Implicaciones (Salvamento parcial de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Facultad de determinar el efecto de sus decisiones (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Alcance/COSA JUZGADA RELATIVA-Alcance (Salvamento parcial de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Presunción de control integral (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA RELATIVA IMPLICITA-Configuración (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Ambito determinado por la decisión de la Corte Constitucional (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA-No cobija determinaciones de la Corte carentes de motivación (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA APARENTE-Concepto (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Existencia (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Supone una carga mínima de argumentación (Salvamento parcial de voto)

NORMA ACUSADA-No era una norma incompleta (Salvamento parcial de voto)

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Interpretación (Salvamento parcial de voto)

El derecho fundamental al debido proceso conlleva a que cualquier interpretación en el sentido de que pueda existir en el ordenamiento jurídico un mecanismo de defensa judicial, como lo es el recurso extraordinario de revisión en los casos de pérdida de investidura, sin que exista un juez competente para resolverlo debe ser rechazada.

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISION-Competencia para resolverlo (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA MATERIAL-Decisión de la Corte no respeta este principio (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Decisión de la Corte quebranta una sólida jurisprudencia sobre la materia (Salvamento parcial de voto)

La decisión adoptada por la Corte con efectos hacia el pasado o ex tunc terminó dándole una aplicación al principio de favorabilidad que no se desprende del artículo 29 constitucional y quebranta una sólida jurisprudencia constitucional sentada de tiempo atrás en la materia, en el sentido de que en materia procesal, insisto, la favorabilidad se aplica únicamente para procesos judiciales en curso y no para aquellos culminados. En efecto, en nuestro sistema de justicia constitucional la regla general es que los fallos proferidos por la Corte Constitucional en sede del control abstracto de las leyes tengan efectos hacia el futuro o ex nunc y por excepción son retroactivos o con efectos ex tunc, cuando expresamente se diga en la parte resolutive del fallo.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Sala Plena confundió efectos de la ley procesal en el tiempo con aquellos que presentan las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional (Salvamento parcial de voto)

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN-No procede frente a la sentencia ejecutoriada antes de la entrada en vigor de la ley (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-4174

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los Congresistas.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con todo respeto, la suscrita Magistrada disiente de la decisión mayoritaria de la Corporación en el sentido de declarar “EXEQUIBLE el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, complementado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, en el entendido que el recurso extraordinario de revisión allí previsto también procede para todas las sentencias ejecutoriadas antes de la vigencia de la Ley 446 de 1998, incluidas las proferidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 144 de 1994, y que el término de caducidad de cinco años, para éstos casos, se cuenta a partir del 8 de julio de 1998, fecha de publicación de esta última ley”, ya que a mi juicio por las razones que paso a explicar.

1. El fenómeno de la cosa juzgada constitucional material.

El artículo 243 de la Constitución Política dispone que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada, y agrega que ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

La jurisprudencia constitucional ha expresado que la cosa juzgada constitucional más que un principio o un efecto propio de las sentencias que profiere esta Corte constituye una cualidad³⁸ de estas decisiones judiciales. Igualmente ha expresado que, en términos generales, el principio de la cosa juzgada “se traduce en el carácter inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio de los fallos cuando se han dado los trámites y se han cumplido las condiciones y requisitos previstos por la ley”.³⁹

La cosa juzgada constitucional implica, en principio, que el pronunciamiento efectuado por la Corte no puede ser objeto de un nuevo debate o revisión. En este sentido resulta innegable la íntima conexión de este principio con el de la seguridad jurídica, puesto que la cosa juzgada garantiza a la sociedad la certeza sobre el significado y alcance de las determinaciones adoptadas por la Corte Constitucional⁴⁰.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que se surten ante la Corte Constitucional, esta Corporación al ejercer el control constitucional debe confrontar el texto acusado con la totalidad de los preceptos de la Carta Política, pudiendo fundar su decisión en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso. En este sentido también se orienta el mandato del artículo 46 de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia- según el cual “En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución”.

La jurisprudencia también ha dicho que es la propia Corte en su condición de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política la que determina los efectos de sus decisiones, atribución ésta que “nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la “integridad y supremacía de la Constitución”, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos. En síntesis, entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel”.

41

Lo anterior permite inferir la existencia de una distinción entre los fenómenos de la cosa juzgada absoluta y la cosa juzgada relativa, puesto que como es la Corte la que señala los efectos de sus pronunciamientos puede suceder que al adoptar su decisión no haya restringido el alcance del fallo por haber parangonado explícitamente la norma bajo revisión con la totalidad de los preceptos del Ordenamiento Superior, evento en el cual la sentencia produce efectos de cosa juzgada absoluta e impide toda posibilidad de formular y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsistan las

disposiciones constitucionales en las que se apoyó el fallo.⁴²

También puede ocurrir que cuando la Corte pese haber analizado en el texto de la providencia los cargos propuestos en una demanda no ha señalado expresamente el alcance limitado de sus efectos a esos determinados aspectos, debe entenderse que la adopción de la decisión ha estado precedida por un análisis de la norma impugnada frente a la totalidad de las normas superiores, dando lugar a que la providencia también esté amparada por la cosa juzgada absoluta⁴³, configurándose en tal hipótesis una suerte de “presunción de control integral”.⁴⁴

Puede suceder igualmente que la Corte haya declarado la exequibilidad de una disposición legal solamente desde el punto de vista formal, caso en el cual la cosa juzgada operará en relación con este aspecto quedando abierta la posibilidad para presentar y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad por su contenido material; o bien puede acaecer que la Corte al declarar la exequibilidad de una norma haya limitado su decisión a un aspecto constitucional en particular o a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política, situación en la cual la cosa juzgada opera solamente en relación con lo analizado y decidido en la respectiva sentencia⁴⁵.

En estos dos últimos casos la cosa juzgada tiene carácter relativo, pudiendo ser usual que tal alcance limitado de la decisión se haga expresamente en la parte resolutive de la sentencia⁴⁶, circunscribiéndola al preciso ámbito de lo formal o a los cargos o disposiciones superiores que fueron analizados en la sentencia, como también puede suceder que la delimitación de los efectos de la sentencia no se haya hecho en la parte resolutive sino que el alcance se restringe en la parte motiva, dando lugar a lo que la jurisprudencia ha denominado “cosa juzgada relativa implícita”.⁴⁷

Es por ello lógico que si la Corte analizó unos cargos y restringió a éstos los efectos de la decisión resulte una cosa juzgada relativa, existiendo la posibilidad de un nuevo análisis de la norma demandada por cargos diferentes, por cuanto ha quedado expresa la manifestación de la Corte de no haber analizado ningún aspecto diferente o de no haber confrontado la norma con la totalidad de la Constitución, bien que lo haya hecho implícita o explícitamente.

Se deduce, entonces, que no son los cargos formulados en las demandas de

inconstitucionalidad los que determinan el ámbito de la cosa juzgada constitucional, sino la decisión que adopta la Corte en cada uno de sus pronunciamientos para restringir o no su alcance y con arreglo a la cual se podrá establecer si se configura una cosa juzgada constitucional con carácter relativo o absoluto. Lo contrario afectaría el valor de la cosa juzgada constitucional absoluta y con ello la seguridad jurídica que le es inmanente, puesto que en cada caso particular, y sin que se estuviera frente a la cosa juzgada relativa, habría que entrar a efectuar un análisis de fondo para determinar si los cargos propuestos son novedosos o no, dando lugar a un sinnúmero de pronunciamientos sobre el mismo asunto. De este modo la constitucionalidad de una norma no quedaría definida jamás.

No obstante, puede suceder que la Corte haya resuelto declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de determinada norma sin haber hecho ningún análisis o sin haber motivado en forma alguna tal pronunciamiento, inclusive sobre normas que no fueron demandadas, caso en el cual no se puede hablar de la existencia de cosa juzgada constitucional, absoluta o relativa, pues sin existir motivación al respecto lo que se configura es una apariencia de haberse decidido sobre la exequibilidad o no de una disposición legal que, en realidad, no ha sido objeto de análisis y control por parte del juez constitucional.

En torno a este fenómeno, la jurisprudencia ha expresado que “la cosa juzgada, plasmada en el artículo 243 de la Constitución Política, no puede cobijar determinaciones de la Corte carentes de toda motivación, menos todavía si ellas recaen sobre normas no demandadas y respecto de las cuales no se ha configurado, por su propia decisión, unidad normativa, puesto que en tales eventos la Corporación carece de competencia para proferir el fallo en aquellos puntos que no fueron objeto de demanda ni de proceso, que en ningún momento fueron debatidos y en los cuales el Procurador General de la Nación no tuvo oportunidad de emitir concepto, ni los ciudadanos de impugnar o defender su constitucionalidad”.⁴⁸

La Corte también ha precisado que “cuando esta Corporación ha desarrollado el concepto de la cosa juzgada aparente (Cfr., por ejemplo, las sentencias C-397 del 7 de septiembre de 1995 y C-700 del 16 de septiembre de 1999), ha querido referirse a situaciones en las cuales en realidad la norma de que se trata no fue objeto de examen de constitucionalidad alguno,

aunque parezca que lo haya sido, como cuando en la parte resolutive de la sentencia se declara exequible un artículo sobre cuyo contenido nada se expresó en los considerandos y, por lo tanto, no se produjo en realidad cotejo, ni absoluto o exhaustivo, ni relativo, ni parcial. Simplemente, en tales ocasiones lo único que encuentra el juez de constitucionalidad es la apariencia de haber resuelto antes sobre la norma que ante él se demanda, sin haberse llevado en efecto el juicio correspondiente. De lo cual surge, por aplicación del artículo 228 de la Constitución (prevalencia del Derecho sustancial) y por el sentido mismo de un verdadero control de constitucionalidad, el necesario reconocimiento de que, en vez de cosa juzgada hay cosa no juzgada, y la consecuente declaración de que la Corte puede entrar en el fondo para dictaminar si el precepto correspondiente se ajusta o no a la Carta Política, sin violar por ello el principio consagrado en su artículo 243".⁴⁹

Lo anterior lleva a afirmar que para que exista cosa juzgada constitucional es menester que las sentencias que profiere la Corte contengan un mínimo de motivación o de referencia a las razones por las cuales se considera que la norma sub examine se ajusta o, por el contrario, contradice los dictados de la Ley Fundamental, pues es incuestionable que ...“la motivación es esencial a todo fallo, y si las razones de su juicio vinculan necesariamente la sentencia, en su contenido material, con las razones del juez, faltaría éste a su deber si, con la excusa de haber decidido lo que en realidad no decidió, cerrara las puertas de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.)”.⁵⁰

En este orden de ideas, la cosa juzgada constitucional supone una carga mínima de argumentación mediante la cual la Corte, como guardiana de la integridad y supremacía del Ordenamiento Superior, hace un análisis de la norma acusada para concluir en su exequibilidad o inexecutable. De ahí que cuando la providencia no hace ningún análisis o examen constitucional, respecto de una o varias normas que incluyó en la parte resolutive no pueda hablarse de cosa juzgada constitucional respecto de ellas. Existe tan solo una apariencia de cosa juzgada que no impide que la Corte, en un nuevo proceso, se pronuncie sobre dichas normas.

De la anteriormente expuesto se deduce que en materia constitucional si bien la cualidad de la cosa juzgada material admite, en tanto que principio general del derecho, algunas particularidades derivadas directamente del concepto de Constitución y que se explican, en términos de Hesse, por la constante tensión existente entre la seguridad jurídica y el

dinamismo hermenéutico, también lo es que las finalidades perseguidas por el acatamiento a este principio son las mismas, entre otras, impedir que una discusión jurídica se prolongue indefinidamente en el tiempo, una función “pacificadora”⁵¹, que no se produzcan decisiones judiciales contradictorias sobre el mismo aspecto y que el autor de la decisión judicial se sujete a sus propias sentencias, es decir, en términos de Vogel⁵², la finalidad última que debe perseguirse es la de evitar la repetición de actos. De allí que, el juez constitucional al momento de elaborar tipologías, clasificaciones o nuevas categorías de cosa juzgada material, que en realidad constituyen excepciones o al menos matices a este principio, debe ser extremadamente cauteloso y al momento de aplicarlas recurrir, en términos del constitucionalismo americano, al principio de self restraint⁵³, es decir, de autorestricción, en aras a no crear graves situaciones de inseguridad jurídica⁵⁴ entre los asociados.

En el caso concreto, la mayoría de la Corte consideró que, dado que el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 fue complementado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, no había operado el fenómeno de la cosa juzgada material, a pesar de que en la parte resolutive de la sentencia C-247 de 1995, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, esta Corporación no restringió el alcance del fallo y por ende tenía que entenderse que había adelantado un juicio de constitucionalidad del mencionado artículo frente a la integridad del Texto Fundamental.

Así pues, para la mayoría de miembros de la Sala Plena, la Ley 144 de 1994 se limitó a crear un recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia mediante la cual se levantó la investidura de un parlamentario y a establecer un término de caducidad de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria de la misma para interponerlo, más no estableció la autoridad judicial competente para conocer del mismo, razón por la cual se trataba de una norma incompleta, carencia que sólo vino a ser colmada con el artículo 33 de la Ley 446 de 1998 que radicó tal competencia en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

A mi juicio, el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 no era una norma incompleta por cuanto, si bien expresamente no menciona cual es la autoridad judicial que resolverá los recursos extraordinarios especiales de revisión que se presenten contra las sentencias mediante las cuales se le haya levantado la investidura a un congresista, con apoyo en la jurisprudencia de esta Corporación se podía fácilmente colegir, desde aquel entonces, que tal competencia

estaba asignada a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y por ende, le estaba vedado a la Corte volver a pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 144 de 1994. En otros términos, el artículo 33 de la Ley 446 de 1998 no puede ser entendido como una norma procesal que estableció, hacia el futuro, una competencia ex novo para el juez administrativo, sino una mera reiteración de la misma que había surgido desde 1994, y en consecuencia, no se estaba ante un caso de omisión legislativa.

En efecto, el derecho fundamental al debido proceso conlleva a que cualquier interpretación en el sentido de que pueda existir en el ordenamiento jurídico un mecanismo de defensa judicial, como lo es el recurso extraordinario de revisión en los casos de pérdida de investidura, sin que exista un juez competente para resolverlo debe ser rechazada. En tal sentido, si se analiza la jurisprudencia sentada por esta Corte con anterioridad a la expedición Ley 144 de 1994, se concluye fácilmente que al momento de crearse el mencionado recurso, debía entenderse que, en adelante, la autoridad judicial competente para resolverlo sería la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por cuanto, se insiste, de la naturaleza sancionatoria que tiene la pérdida de investidura no podía considerarse que tal recurso fuese resuelto por el Pleno del Consejo de Estado ni por otro órgano judicial, como pasa a explicarse.

Así pues, cuando la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley 5 de 1992 en lo atinente a las causales de pérdida de investidura y al trámite de la misma, consideró en su sentencia C-319 de 1994, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, que dado el carácter sancionatorio de la pérdida de investidura ésta no podía ser decidida por el Pleno del Consejo de Estado sino únicamente por su Sala Contencioso Administrativa:

“La naturaleza jurisdiccional-disciplinaria de la sanción de pérdida de investidura y las competencias del Consejo de Estado

“Desde otra perspectiva complementaria, esta Corte ha señalado que la pérdida de investidura encarna el ejercicio de una función típicamente jurisdiccional, de competencia del Consejo de Estado, en cuanto concierne a su declaratoria (artículo 184 C.P.)

La Constitución no hizo claridad acerca de si, para estos efectos, habría de entenderse por “Consejo de Estado” el Pleno de esa Corporación, o el de los integrantes de su Sala

Contencioso Administrativa, que ejerce las funciones jurisdiccionales. Como tampoco lo hizo, cuando expresamente en su artículo 237, numeral 1o. señaló que “Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.”

Debe, pues, la Corte interpretar la connotación con que constitucionalmente se emplea dicho término en el artículo 184 de la Constitución Política cuando preceptúa que “La pérdida de investidura será decretada por el Consejo de Estado”, y en el artículo 237, numeral 5o. de la misma, que corrobora esa función, conforme al cual “Son atribuciones del Consejo de Estado... conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con la Constitución y la ley.”

Empero, para esta Corporación resulta claro que una cosa son las funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y otra distinta las que corresponden al mismo Consejo de Estado (Sala de Consulta y de Servicio Civil) como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, de exclusiva competencia de esta.

“...

“El Consejo de Estado se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley.

...”

Y no hay duda que la atribución de la pérdida de la investidura de los Congresistas de que trata el numeral 5o. del artículo 237 de la Constitución Nacional es de naturaleza jurisdiccional y no propia de la función consultiva. Y de que además, dentro de las que atañen al Consejo de Estado en Pleno, nunca ha estado la referente a las materias que tengan que ver con la función jurisdiccional.

En efecto, la pérdida de la investidura está revestida de un proceso especial que surge, bien por solicitud de la Mesa Directiva, o por iniciativa ciudadana.

En cambio, la función consultiva se deriva de la iniciativa exclusivamente gubernamental, y sin que, desde luego, tenga en este caso injerencia alguna la Sala Plena de lo Contencioso

Administrativo del Consejo de Estado. Es evidente que las dos Salas integran la Sala Plena del Consejo de Estado pero en ningún caso para conocer de asuntos jurisdiccionales.

La pérdida de la investidura, entendida como función jurisdiccional, así como la anulación de una credencial de Congresista, derivada de un proceso electoral cuya competencia se encuentra adscrita a una de las Salas Contenciosas del Consejo de Estado, son materias que regula la Ley, pero nunca la que versa sobre el Reglamento del Congreso, pues se violaría en este caso el principio de unidad de materia.

De esta manera, si la decisión que adopta el Consejo de Estado, como atribución constitucional, sobre pérdida de la investidura, es producto de una actuación jurisdiccional, no hay duda que dicha función encaja dentro de la competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y no de la Plenaria de la misma Corporación, ya que como función jurisdiccional, la pérdida de investidura termina con una sentencia de la Corporación.

Así, pues, estima la Corte que la pérdida de la investidura entraña una función jurisdiccional en forma inequívoca, y en el caso de las normas en comento, el término “Consejo de Estado” alude al Pleno de su Sala Contencioso Administrativa, para estos efectos. No a la reunión de ésta con la Sala de Consulta y Servicio Civil, pues, por disposición del mismo Constituyente, la división del Consejo en Salas y Secciones persigue dar efectividad al mandato constitucional que obliga al legislador a “separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la Ley.”

En esas condiciones, no podía el legislador al expedir una Ley que trata sobre el “Reglamento del Congreso” como lo hizo en el numeral 3o. del artículo 298, asignarle una función judicial al Pleno del Consejo de Estado, pues ello, además desconoce los principios de autonomía e independencia que rigen la administración de justicia y los que informan la organización y división de trabajo al interior de esa Corporación judicial.

Es esta una razón adicional para declarar la inconstitucionalidad del (artículo 298, numeral 3o.) conforme al cual “De estas causales conocerá el Consejo de Estado en pleno.”

Esta línea jurisprudencial fue mantenida en la sentencia C- 247 de 1995, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo cuando declaró inexecutable la expresión “en

pleno”, que figuraba en el artículo 1 de la Ley 144 por cuanto:

“El artículo primero de la Ley 144 de 1994 es exequible en su mayor parte, pues consagra, reiterando lo dicho por la Constitución Política, que es el Consejo de Estado el tribunal encargado de conocer y sentenciar en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de congresistas, a solicitud de la Mesa Directiva de la cámara correspondiente o de cualquier ciudadano.

“De dicha norma serán declaradas inexecutable las expresiones “en pleno” y el parágrafo en su totalidad, que aluden a la forma como será integrado el Consejo de Estado para resolver sobre estos procesos, es decir, con la participación de la Sala de lo Contencioso Administrativo y la de Consulta y Servicio Civil.

Posteriormente la Corte, en sentencia C-037 de 1996, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, declaró inexecutable lo pertinente del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que asignaba la competencia para conocer del recurso de revisión contra la decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se hubiese declarado la pérdida de investidura de un congresista, a la Corte Suprema de Justicia por cuanto:

“Las anteriores consideraciones permiten concluir, sin ningún asomo de duda, que la decisión respecto de la pérdida de la investidura le compete en forma exclusiva y autónoma al Consejo de Estado y más exactamente a la Sala Contencioso Administrativa. En consecuencia, ningún otro órgano perteneciente a cualquiera otra rama del poder puede entrar a revisar las determinaciones que sobre el particular adopte la citada Sala de esa Corporación, pues con ello no sólo se estaría desconociendo flagrantemente lo dispuesto en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución, sino también se estaría atentando contra los artículos 113 y 228 superiores, que consagran la independencia del juez cuando la Carta le ha otorgado, como en el presente caso, una atribución exclusiva y autónoma para fallar.

(subrayado fuera de texto).

Así pues, desde antes de la expedición de la Ley 446 de 1998 existía suficiente claridad sobre la autoridad judicial competente para tramitar los recursos extraordinarios de revisión contra fallos de pérdida de investidura de congresistas, es decir, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

En suma, en el presente caso la Corte no respetó el principio de la cosa juzgada constitucional material, se basó en una omisión legislativa que no era tal y por ende desbordó el ámbito de sus competencias.

2. El principio de favorabilidad frente a decisiones judiciales en firme.

Para la mayoría de los miembros de la Sala Plena la aplicación del principio de favorabilidad conduce a que contra una sentencia de pérdida de investidura que se encontrase en firme antes de la entrada en vigor de la Ley 144 de 1994 pueda instaurarse, dentro de los cinco años siguientes a la adopción de la Ley 446 de 1998 un recurso extraordinario de revisión. A mi juicio al citado principio no se podía dar tal alcance por las siguientes razones.

El artículo 40 de la Ley 153 de 1887 dispone:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deban empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.

“La ley que fije la jurisdicción y competencia o determine lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso se aplicará desde el momento en que entre a regir, salvo que la misma ley determine”. (negrilla y subrayado fuera de texto).

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte siempre ha considerado ajustado al Texto Fundamental los efectos hacia el futuro que tienen las leyes procesales, a menos que la misma ley disponga otra cosa, lo cual no sucede con el artículo 17 de la Ley 144 de 1994. Ha entendido asimismo la Corte que el principio de favorabilidad en materia procesal se aplica para procesos en curso y por lo tanto el mismo no procede contra situaciones jurídicas consolidadas⁵⁵.

De tal suerte que la decisión adoptada por la Corte con efectos hacia el pasado o ex tunc terminó dándole una aplicación al principio de favorabilidad que no se desprende del artículo 29 constitucional y quebranta una sólida jurisprudencia constitucional sentada de tiempo atrás en la materia, en el sentido de que en materia procesal, insisto, la favorabilidad se aplica únicamente para procesos judiciales en curso y no para aquellos culminados.

En efecto, en nuestro sistema de justicia constitucional la regla general es que los fallos proferidos por la Corte Constitucional en sede del control abstracto de las leyes tengan efectos hacia el futuro o ex nunc y por excepción son retroactivos o con efectos ex tunc, cuando expresamente se diga en la parte resolutive del fallo. En los sistemas alemán e italiano, los efectos retroactivos de los fallos constitucionales se ven acompañados por dos principios esenciales: la inatacabilidad de las sentencias firmes dictadas en la aplicación de la ley declarada inconstitucional y la nulidad de todas las condenas penales impuestas en virtud de la ley contraria a la Constitución⁵⁶. Así pues, únicamente cuando se trata de leyes penales, por estar de por medio el derecho fundamental a la libertad personal, se concede preferencia al valor justicia; en los demás casos, prima la seguridad jurídica. Incluso el principio de nulidad de todas las condenas penales realizadas al amparo de la ley declarada inconstitucional se excepciona cuando se trata de leyes de procedimiento; allí la tensión entre la justicia y la seguridad jurídica hace que no se anulen todos los procesos en los que la ley ha sido aplicada.⁵⁷

En suma, a mi juicio, la Sala Plena confundió los efectos que tiene la ley procesal en el tiempo con aquellos que presentan las sentencias de constitucionalidad emanadas por esta Corte.

Por las anteriores razones considero que frente a las sentencias de pérdida de investidura de congresistas ejecutoriadas antes de la entrada en vigor de la Ley 144 de 1994 no procede el recurso extraordinario de revisión, y por ende, salvo parcialmente el voto en la presente decisión.

Fecha ut supra.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

1 Mediante Sentencia C-247 de 1995 la Corte declaró la inexecutable del literal c) de esta disposición, cuya transcripción, por consiguiente, se omite.

2 Al efecto transcribe apartes de la Sentencia C-247 de 1995

3 Cfr., entre otras, las Sentencias C-496/94 y C-081/96.

4 Sentencia C-1436 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5 Sentencia C-426-2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil

6 Ibid.

7 Sentencia C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Sentencia C-048 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

9 Sentencia C-1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

11 El Magistrado Ponente, en el auto admisorio de la demanda solicitó a la Secretaría del Consejo de Estado, la remisión de todos los autos que resolviesen sobre los recursos de revisión presentados en relación con sentencias de pérdida de investidura ejecutoriadas con anterioridad al 19 de julio de 1994. El Consejo de Estado remitió copia de 13 autos mediante los cuales esa Corporación se ha pronunciado en relación con el tema objeto del requerimiento. Del examen de esos autos es posible concluir que la jurisprudencia imperante en el Consejo de Estado limita la procedencia del recurso extraordinario de revisión a las sentencias de pérdida de la investidura de congresista que se hayan ejecutoriado con posterioridad al 19 de julio de 1994.

12 Consejo de Estado, Auto de octubre 10 de 2000, expediente REVPI-005

13 Tal es la interpretación del demandante, que es compartida por el Ministerio Público es su concepto, y que has sido sostenida por el Consejero de Estado Roberto Medina López en reiterados salvamentos de voto. (Ver salvamento expediente REVPI-005)

14 El fallo de la Corte se dictó en 1995 y los autos del Consejo de Estado que obran en el expediente son, salvo dos que se expidieron en 1994, posteriores a 1997. De los autos de 1994, el primero rechazó el recurso extraordinario de revisión que había sido interpuesto por una parlamentaria que había perdido su investidura, por considerar que tal recurso no procedía contra las decisiones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. El segundo de esos autos, en los que también se inadmitió el recurso extraordinario de revisión, lo fue

con base en la consideración de que si bien el mismo estaba previsto en la ley, ésta había omitido señalar la autoridad competente para conocer del mismo. La tesis sobre la vigencia del recurso solo para las sentencias ejecutoriadas con posterioridad al 19 de julio de 1994 fue expuesta sólo a partir de 1999, en principio de modo tangencial y luego, categóricamente en el auto REVPI-005 de 2000, Consejero Ponente Mario Alario Méndez..

15 Sentencia C-948-2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis

16 Ibid.

17 Sentencia C-247 de 1995

18 Consejo de Estado, auto de Sala Plena del 19 de febrero de 1993 , radicación AC-430
Consejero Ponente Alvaro Lecompte Luna

19 T-193 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Diaz

20 Consejo de Estado, Radicación número 11001-03-15-000-2001-0280-01(REVPI-004)
de agosto 13 de 2002, Consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque

21 Ver Sentencias C-247-1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y SU-858-2001,
M.P. Rodrigo Escobar Gil.

22 Ibid.

23 Sentencia de la Corte Constitucional SU. 858 de 2001, Actor: Edgar José Perea Arias.

24 Radicación número 11001-03-15-000-2001-0280-01(REVPI-004) de agosto 13 de
2002

25 Sentencia del 12 de junio de 2001, exp: 11001-03-15-000-2001-0061-01

26 Para estos efectos, se entiende por indefensión la ausencia del derecho a alegar y la
imposibilidad de defender en juicio los propios derechos.

27 Sentencia C-426 de 2002

28 Cfr., entre otras, las Sentencias T-006/92, C-059/93, T-538/94, C-037/96,C-215/99 y

C-1195/2001.

29 Sentencia T-193 de 1995

30 Sentencia SU- 858-2001

31 Sentencia C-1043/2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis

32 Sentencia C-428/2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

33 C.S.J., Sala de Casación Penal, Sentencia de marzo 11 de 1996. Proceso No. 10186, M.P. Juan Manuel Torres Fresneda

34 C.S.J. Rad. 9.873, Noviembre 3 de 1994, M. P. Dídimo Paéz Velandia

35 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia marzo 15 de 1961. G.J. Núm. 2238. La Corte Constitucional ha desarrollado el tema de la favorabilidad, entre otras, en las Sentencias C-922 de 2001, C-581 de 2001, T-1625 de 2000, C-619 de 2001.

36 Ver Sentencia C-619 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

37 Sentencia C-475 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

38 Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía.

39 Sentencia C-543 de 1992. M.P: José Gregorio Hernández Galindo

40 Sentencia C-153 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

41 Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía

42 Es de observar que cuando se presenta el tránsito constitucional las sentencias de exequibilidad proferidas antes de la vigencia de la nueva Carta no impiden el nuevo examen de la Corte (ver Auto de Sala Plena del 2 de junio de 1992 y Sentencia C-397 de 1995 entre otras). Sin embargo las sentencias que dictó la Corte Suprema de Justicia en vigencia de la actual Carta Política, y mientras asumía el control constitucional la Corte Constitucional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional (ver sentencias C-557 de 1993 y C-159 de 1997 entre otras)

43 Sentencia C-478 de 1998

44 Auto de sala Plena No. 174 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet

45 Sentencia C-153 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

46 Sentencia C-774 de 2001

47 Aún así, existen situaciones en las cuales la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada aunque en la parte resolutive no se indique dicha limitación, "...en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutive y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos...". (ver sentencias C-774 de 2001y C-478 de 1998)

48 Sentencia C-397 de 1995

49 Sentencia C-925 de 2000.

50 Sentencia C-700 de 1999.

51 Martín de la Vega, A, Estudios sobre la eficacia de la sentencia constitucional, Bogotá, Serie Temas de Derecho Público, núm. 68, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 95.

52 Citado por Bocanegra en su obra El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional, Madrid, Instituto de Estudios Constitucionales, 1982, p. 45.

53 Ahumada Ruiz, M, "Efectos procesales de la modificación legislativa de las leyes sometidas a control de constitucionalidad. La suspensión de las leyes presuntamente inconstitucionales", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 32, 1991, p. 50.

54 En nuestro medio, algunos autores han criticado la proliferación, en la Corte Constitucional, de categorías y designaciones para la cosa juzgada constitucional. Ver al respecto, Julio E. A. "Las ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución de 1991". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 279 y Cammaert, F. "¿juzgada, "la cosa constitucional", Revista de Derecho Público, Bogotá, Universidad de los Andes, núm. 7, 1997, pp. 171 y ss.

55 La sentencia más importante en la materia es la C-619 de 2001.

56 Rubio Llorente, F., “La jurisdicción constitucional como forma de creación de derecho”, REDC, núm. 22, 1988, p. 45.

57 Sierra, H., Sentencias de inconstitucionalidad. Jurisdicción española, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Serie Temas de Derecho Público núm. 28, 1995, p. 17.