

Sentencia C-222/96

COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION-Procedimiento

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

PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES ENTRE ORGANOS DEL ESTADO

La separación de poderes configura un principio institucional, un esquema organizativo del Estado que no puede entenderse como la división tajante y excluyente de las funciones que lo caracterizan, valga decir la legislativa, la ejecutiva y la judicial; ellas no se radican en cabeza única y exclusivamente de quienes han sido elegidos para cumplirlas, pues a título de excepción y en algunos casos específicos previamente estipulados en la Constitución y en la ley, son atribuidas a otros órganos del poder; de ahí que la confrontación de la experiencia histórica con los postulados teóricos que sustentan el modelo de estado que encuentra en el principio institucional de la división de poderes uno de sus pilares fundamentales, conduzca a la conclusión de que cada uno de ellos, en algún momento y bajo determinadas circunstancias, asume funciones propias del otro, en aras precisamente de preservar el sistema.

FUERO CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

La razón de ser del fuero especial es la de servir de garantía de la independencia, autonomía y funcionamiento ordenado de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero. Ante todo se busca evitar que mediante el abuso del derecho de acceso a la justicia se pretenda paralizar ilegítimamente el discurrir normal de las funciones estatales y el ejercicio del poder por parte de quienes han sido elegidos democráticamente para regir los destinos de la Nación. En el caso del Presidente de la República, por ejemplo, éste goza del fuero constitucional consagrado en la Carta.

COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION-Función judicial/COMISION DE INSTRUCCION-

Función judicial

Para la Corte es indudable que tanto la actuación que se cumpla ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara, ante la Comisión de Instrucción del Senado, y ante las plenarias de las dos corporaciones, tiene la categoría de función judicial, sólo para los efectos de acusar, no acusar y declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa.

FUNCION JUDICIAL DEL CONGRESO

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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Competencia para juzgar altos funcionarios

Para la Corte es evidente que el sentido de las anteriores normas constituye un requisito de procedibilidad para que pueda producirse la intervención de la Corte Suprema de Justicia, como lo señala en forma clarísima el artículo 235 que consagra la competencia de juzgamiento, en estos precisos términos: “Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.” Todas estas reglas procesales de forma y contenido constitucionales, están destinadas a preservar la autonomía y la dignidad de los cargos amparados con el fuero. En lo que concierne al Presidente de la República, anteriormente se ha reproducido lo que establece el artículo 199 de la C.P.

CAMARA DE REPRESENTANTES-Competencia para investigar y acusar al Presidente de la República

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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Competencia para juzgar altos funcionarios

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

COMISION DE INSTRUCCION-Procedimiento

COMISION DE INSTRUCCION-No es competente para rechazar y archivar la acusación

Vuelve el legislador a desconocer la voluntad del Constituyente, específicamente la consagrada en el artículo 175 de la Carta, al delegar en una célula del Senado una facultad atribuída al pleno de esa Corporación, pues así como le corresponde al Senado considerar y decidir sobre la procedencia de la acusación formulada por la Cámara, también le corresponde decidir, en pleno, si la rechaza y ordena la cesación de procedimiento; una y otra son funciones que le asigna la Constitución Política al Senado en pleno, negándole la posibilidad de delegarlas. En consecuencia, los apartes demandados del artículo 346 de la ley 5a. de 1992 serán declarados inexequibles por esta Corporación.

COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION-Denominación

La Corte Constitucional no encuentra objeción a la denominación que el legislador quiso darle a la Comisión que con carácter permanente soporta y apoya el trabajo de la Cámara de Representantes, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de las funciones judiciales que la Carta le atribuyó a dicha Corporación, denominación que se encuentra consignada también en los artículos 312, 331, 338 y 341 de la ley 5a. de 1992, objeto de impugnación, pues ella en nada contraría el ordenamiento superior, si se tiene en cuenta que la simple denominación no implica vulneración o invasión de las atribuciones de la Corporación de la que hace parte.

COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION-Competencia para recibir denuncia

Si bien, tal como se ha señalado, para la Corte es claro que las funciones judiciales que el Constituyente atribuyó de manera expresa al Congreso, y específicamente a sus Cámaras, son de competencia exclusiva de dichas corporaciones en pleno, las cuales carecen de capacidad para delegarlas aún en sus propias células, considera también que ello no es óbice, por razones de celeridad y economía procesal, para que el trámite de la presentación se haga ante la Comisión de Investigación y Acusación, pues la misma fue creada precisamente como instancia auxiliar y de apoyo para el cumplimiento de las funciones que en esta materia la Carta expresamente le otorgó a la Cámara de Representantes; lo anterior, por cuanto el cumplimiento de ese trámite ante la Comisión no implica que las decisiones definitivas sobre un asunto en particular se le trasladen a dicha célula, pues como ha quedado establecido, con base en las propuestas de la comisión la Cámara de Representantes debe decidir, en todos los casos, si precluye la investigación o si existe mérito para presentar ante el Senado la respectiva acusación.

Referencia: Expediente No. D-1221

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 312, 330, 331, 338, 341, 342, 343, 345 y 346, todos parcialmente, de la Ley 5a. de 1992, por la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes

Actora:

María Teresa Garcés Lloreda

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo dieciséis (16) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

La ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra los artículos 312, 330, 331, 338, 341, 342, 343 y 346, todos parcialmente, de la Ley 5a. de 1992, por la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.

Una vez admitida la demanda, se ordenó la práctica de las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Procurador General de la Nación, señalándole que la actora, con fundamento en el artículo 9 del Decreto 2067 de 1991, solicitó a esta Corporación trámite de urgencia para la demanda, por motivos de interés público y que esta Corporación había decidido darle dicho trámite al proceso.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El texto de las disposiciones acusadas es del siguiente tenor:

LEY 5a. DE 1992

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

SECCION 2a. COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION

“Artículo 312.- Funciones. La Comisión de Investigación y Acusación cumplirá las siguientes

funciones:

“1. Preparar proyectos de acusación que deberá aprobar el pleno de la Cámara, ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación.

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

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

“4. La iniciación de las investigaciones también procederá de oficio.

“5. Las demás atribuciones que para el cabal cumplimiento de sus fines y cometidos le sea asignado por las leyes.”

“Artículo 330. PRESENTACION PERSONAL DE LA DENUNCIA. La denuncia o queja se presentará personalmente por el denunciante ante la Comisión de Investigación y Acusación.

“Artículo 338. Recurso de apelación. El auto por el cual se niega al procesado o a su defensor la práctica de alguna prueba durante la investigación, podrá ser apelado para ante la Comisión de Acusación en pleno. En sesión plenaria ésta decidirá sobre el recurso dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del expediente. La decisión se adoptará por una mayoría simple.”

“Artículo 341. Acusación o preclusión de la investigación. Vencido el término del traslado el representante-Investigador, dentro de los diez (10) días siguientes, presentará al Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación el proyecto de resolución de acusación o de preclusión de la investigación.

Los requisitos sustanciales y formales de estas dos formas de calificación, serán los exigidos

por el Código de Procedimiento Penal."

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

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

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

"Artículo 345.- Proyecto de resolución sobre la acusación. El Senador-Instructor estudiará el asunto y presentará un proyecto de resolución admitiendo o rechazando la acusación. En este último caso deberá proponer la cesación de procedimiento.

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

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

III. LA DEMANDA

a. Normas constitucionales que se consideran infringidas

La demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 116, 174, 175, 178 y 199 de la Constitución Política.

b. Fundamentos de la demanda

La acusación de la actora contra las normas impugnadas se origina en el siguiente presupuesto: La Constitución Política de Colombia, a través del artículo 116, le atribuye al Congreso de la República el ejercicio de determinadas funciones judiciales, y, de manera específica, le asigna a la Cámara de Representantes, en pleno, la función de investigar y acusar, a ciertos altos funcionarios del Estado, o abstenerse de hacerlo, y al Senado de la República, también en pleno, la función de juzgar e imponer las sanciones que expresamente le señala el artículo 175 de la Carta, y, si es del caso, remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia para lo de su competencia, en aquellos casos en los cuales haya aceptado la acusación presentada por la Cámara de Representantes; en consecuencia, señala la actora, cualquier norma legal que transfiera dichas facultades a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara y a la Comisión Instructora del Senado, son violatorias del ordenamiento superior, en particular de los artículos 174, 175, 178 y 199 de la Carta

Los argumentos en los que sustenta su demanda son, en resumen los siguientes:

- De conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República ejercer determinadas funciones judiciales, una de ellas es la expresamente asignada a la Cámara de Representantes en pleno, consagrada en el numeral 3 del artículo 179 de la Carta:

“Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.”

- De la norma citada se infiere, que si el constituyente le dio a dicha Corporación la facultad de acusar ante el Senado al Presidente de la República, dado el fuero especial previsto en el artículo 199 superior; si encuentra mérito, y también le dió la competencia para no acusarlo y archivar el expediente, esto es, la de precluir la investigación; así para la demanda el contenido del artículo 343 de la ley 5a. de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, contradice el mandato constitucional del artículo 178 superior antes citado, al establecer que dicha facultad le corresponde y se agota en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, instancia de creación legal, que no puede trascender el carácter

de organismo investigador auxiliar.

- Igual situación se presenta en relación con la función asignada por el Constituyente al Senado de la República a través del artículo 174 superior en el que se advierte que: "Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces..."

Dicho conocimiento, manifiesta la actora, incluiría la facultad de rechazar una acusación, la cual no se puede trasladar a una instancia auxiliar como lo es la Comisión de Instrucción del Senado, no obstante ésta tenga origen constitucional (numeral 4, artículo 174 C.P.), pues ello implicaría contradecir lo dispuesto en citado artículo de la Carta; en consecuencia, el artículo 346 de la ley 5a, de 1992, norma que faculta a la Comisión de Instrucción del Senado para rechazar una acusación propuesta por la Cámara de Representantes es contraria a lo dispuesto en el artículo 174 de la Constitución y por ello debe ser declarada inexistente.

- Ataca también la actora, por considerarlas inconstitucionales, aquellas normas de la ley 5a, de 1992, que se refieren a la Comisión de Investigación de la Cámara, como "Comisión de Investigación y Acusación", dado que en su criterio la función de "acusar", por los motivos antes señalados, es propia y exclusiva de la Cámara de Representantes en pleno y no de una comisión creada por la ley como organismo investigador de carácter auxiliar. Por ello, en la demanda se solicita entonces a esta Corporación declarar inexistente la expresión "y acusación" consignada en los artículos 312, 330, 331, 338, 341 y 342 de la ley 5a. de 1992.

IV. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, a través de oficio DP-585 de marzo 6 de 1996, manifestó a esta Corporación su impedimento para conceptuar sobre la constitucionalidad del proceso de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 y 27 del decreto 2067 de 1991, dado que durante la tramitación del proyecto de ley, que luego se convertiría en la Ley 5a. de 1992 y que incluye las disposiciones acusadas, hacía parte del Congreso Nacional, en calidad de Senador de la República.

Esta Corporación, a través de auto de marzo 7 de 1996, resolvió aceptar el impedimento y trasladar la demanda al Señor Viceprocurador General de la Nación, para que éste rindiera el correspondiente concepto.

En la oportunidad correspondiente el Señor Viceprocurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que declare en relación con las disposiciones acusadas de la Ley 5a. de 1992, lo siguiente:

Que son exequibles las expresiones “y acusación” del título de la sección segunda del capítulo tercero de la ley 5a. de 1992, llamado “De las Comisiones legales de la Cámara”, así como respecto de esa misma expresión contenida en el artículo 312, en los incisos primeros de los artículos y 331, 338 y 341 de la citada ley.

Estarse a lo decidido respecto del numeral 1 del artículo 312 de la ley 5a. de 1992, por ser idéntico su tenor al del numeral 4 del artículo 180 de la ley Estatutaria de Justicia, hallado exequible por esta Corporación según sentencia C-037 de 1996.

Que es exequible el numeral 2 del artículo 312 de la ley 5a. de 1992, en tanto no desconozca el numeral 4 del artículo 178 superior.

Que es exequible la parte acusada del artículo 330 de la ley 5a. de 1992, y que es inexequible la expresión “y estudiará y decidirá si aprueba o no el proyecto presentado” del artículo 342 de la ley 5a. de 1992. También pide que se declare exequible el texto del título de dicho artículo.

Sustenta su solicitud en los siguientes argumentos:

No obstante que el Congreso recién ha legislado sobre aspectos relativos al juzgamiento de altos dignatarios del Estado, produciendo normas que en principio podrían entenderse derogatorias de las disposiciones acusadas, circunstancia que relevaría a la Corte Constitucional de su deber de emitir pronunciamiento de fondo, su Despacho, dando aplicación a la tesis que ha sostenido esta Corporación sobre “el magisterio moral” de la jurisdicción constitucional, procede a estudiar y conceptualizar sobre las acusaciones planteadas.

En primer lugar, en opinión del Ministerio Público no es procedente la acusación que impugna la denominación de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, con fundamento en la cual se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad, específicamente de la expresión “...y acusación”, por los siguientes

motivos:

Artículos 312, 331 inciso primero, 338 inciso primero, 341 inciso primero

En el caso concreto de los artículos 312, 331 inciso primero, 338 inciso primero, 341 inciso primero, de la Ley 5 de 1992, disposiciones objeto de impugnación, sostiene que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, dado que esta Corporación, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, a través de la Sentencia C-037 de 1996, declaró exequibles los artículos 179 y 180 de la misma, los cuales tratan precisamente de la función jurisdiccional que le corresponde la Congreso, refiriéndose el primero de ellos de manera expresa a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, y el segundo a las funciones a ella atribuídas; precisamente, una de ellas, la de “preparar proyectos de acusación que deberá aprobar el pleno de la Cámara ante el Senado cuando hubiere causas constitucionales”, fue hallada por la Corte conforme con el ordenamiento superior, pues allí se consideró que “...con la simple denominación de la Comisión no se contraría las atribuciones de la Corporación Representativa...”. Por lo tanto, sobre las mencionadas normas que acusa la demandante ya hubo pronunciamiento de esta Corporación que las declaró exequibles y lo procedente es el ordenar estarse a lo resuelto sobre ellas.

- Numeral 1, artículo 312 , ley 5 de 1992.

Como en este caso la expresión objeto de impugnación, “de acusación”, está contenida en la función que se le atribuye a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, consignada en el numeral 1 del artículo 312 de la ley 5 de 1992, cuyo tenor es el siguiente: “...preparar proyectos de acusación que deberá aprobar el pleno de la Cámara ante el Senado,...”, el Ministerio Público considera que dado que se trata de “...las mismas locuciones del número 4o. del artículo 180 de la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, ya declaradas exequibles por la Corte Constitucional en su sentencia C-037-96” y respecto de ellas, también se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por lo que la Corte Constitucional deberá estarse a lo decidido en dicha Sentencia, cuando se pronuncia sobre el aparte del artículo 180 de la Ley 270 de 1996 de idéntico tenor literal. En esa oportunidad señaló esta Corporación que “es entendible que dicha labor preparatoria de la Comisión no desplaza la función principal de la Cámara, ni su potestad constitucional sobre

el fondo del asunto resulta desconocida por el proyecto que se debatirá por su plenaria.”

Numeral 2, artículo 312

En lo que hace a la impugnación del numeral 2 del artículo 312 de la ley 5 de 1992, en criterio del Viceprocurador ella es inane, pues se trata, dice, de “una traslación cuasilateral del numeral 4 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual sólo podría alterarse por el poder Constituyente. No obstante, en su opinión, la modificación que el legislador introdujo en el texto legal impugnado, puede dar lugar a una interpretación diferente a la que se deriva del texto constitucional, pues podría entenderse que la Cámara de Representantes sólo recibirá aquellas denuncias que presten mérito para fundar en ellas la respectiva acusación ante el Senado, cuando en realidad de verdad, de conformidad con la disposición superior, la Cámara deberá recibir todas las denuncias y quejas que a ella se presenten, pues lo contrario implicaría restringir la potestad de la reunión plenaria para decidir sobre el particular. Por tal motivo el Despacho del Viceprocurador solicita a esta Corporación que declare que es exequible la norma acusada, pero precisando la extensión de la misma a través de una sentencia interpretativa.

Por último, señala que esta norma, que como lo había expresado es idéntica al texto del numeral 4 del artículo 178 de la Carta, fue reproducida también en el numeral 5 del artículo 180 de la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, por lo que también en relación con ella se presenta el fenómeno de la cosa juzgada Constitucional.

- Artículo 330

Como esta norma de la cual sólo se acusa la expresión “...ante la Comisión de Investigación y acusación”, también fue hallada exequible por la Corte Constitucional al examinar el contenido de los artículos 179 y 180 de la ley Estatutaria de la Administración de Justicia también se produce el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por ello, debe la Corte ordenar estarse a lo resuelto en la mencionada sentencia.

Artículo 342 Ley Orgánica del Congreso

Anota el Viceprocurador en relación con las acusaciones que presenta la actora en contra de esta norma, que en lo que hace la intitulación del artículo, “Decisión sobre resolución

calificadora”, ella de suyo no es inexequible, “...por cuanto la decisión sobre la resolución calificadora, como una etapa de la labor instructora de la comisión, es materia propia del reglamento y del procedimiento seguido por la Comisión”.

No obstante, prosigue el Ministerio Público, esta misma norma le atribuye a la Comisión de Investigación y Acusación, la facultad de decidir sobre la aprobación o no del proyecto de resolución calificatoria elaborado por el Representante Investigador, así como la facultad para designar a otro de sus miembros para elaborar un nuevo proyecto cuando el primero hubiere sido rechazado, funciones que de conformidad con el artículo 178 de la Carta Política corresponden al pleno de la Cámara, por lo que solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de tales apartes del artículo 342 de la Ley 5 de 1992.

Artículo 343 de la Ley 5 de 1992

Sobre la acusación parcial que presenta la actora contra este artículo, manifiesta el Viceprocurador, que comparte la solicitud de declaratoria de inexequibilidad de los apartes impugnados, “...puesto que si las labores constitucionales de la comisión no versan sobre la acusación sino que competen a la plenaria, y la Comisión sólo puede indagar o investigar, no podrá sin violar la Carta calificar, precluir, o archivar las diligencias ...”

Artículo 345

Anota el Ministerio Público, que el texto del artículo 345 de la Ley 5a. de 1992, a través de las expresiones acusadas, desconoce la capacidad que la Carta atribuye al Senado en pleno, otorgándola a la Comisión de Instrucción de esa Corporación, para decidir si acusa o cesa un determinado procedimiento; si falla él o el asunto prosigue ante la Corte Suprema de Justicia, razón por la cual solicita la declaración de inexequibilidad parcial de dicho artículo, a partir de la expresión “admitiendo o rechazando la acusación...”; así mismo, y por motivos de conexidad solicita la declaratoria de inexequibilidad de lo restante del inciso primero y la totalidad del inciso segundo.

Artículo 346

El Ministerio Público apoya la solicitud de inexequibilidad del aparte cuestionado de esta norma, por considerarlo violatorio del numeral 4 del artículo 175 de la C.P..

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 312, 330, 331, 338, 341, 342, 343, 345 y 346 de la ley 5a. de 1992, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política en concordancia con el Decreto 2067 de 1991.

Segunda. La materia de la demanda

La pretensión de la actora abarca tres aspectos fundamentales sobre los cuales se pronunciará esta Corporación:

1. Solicitud de declaración de inconstitucionalidad de los artículos 342 y 343 (ambos parcialmente) de la ley 5a. de 1992.

Artículo 342 ley 5a. de 1992

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

- Artículo 343

La acusación central de la actora en su demanda, se refiere al contenido del artículo 343 del Reglamento del Congreso, del Senado y de la Cámara de Representantes, adoptado a través de la ley 5a. de 1992, norma en la cual la demandante alega una clara vulneración del

contenido del numeral 4 del artículo 175 de la Constitución Política, precepto superior que le atribuye a la Cámara de Representantes la función especial de “Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales...”, a algunos altos dignatarios del Estado, entre ellos el Presidente de la República.

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

“LEY 273 DE 1996

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

“El Congreso de Colombia

“DECRETA

“....

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

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

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

De lo dicho se desprende que la norma atacada objeto de análisis fue derogada y en consecuencia excluida del ordenamiento superior, circunstancia que en principio sería suficiente para respaldar un fallo inhibitorio de esta Corporación; no obstante, teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los límites a las

sentencias inhibitorias por sustracción de materia, es necesario establecer si en el caso propuesto procede o no un pronunciamiento de fondo. Ha dicho la Corte:

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

“No obstante, la doctrina de la Corporación ha señalado también que la llamada sustracción de materia, que precisamente radica en el preanotado fenómeno, no es suficiente por sí misma para provocar un fallo inhibitorio, pues la Corte no solamente debe velar por la constitucionalidad de las disposiciones legales que están rigiendo sino que igualmente le atañe, en virtud de su delicada responsabilidad como guardiana de la prevalencia del estatuto fundamental, evitar que normas pretéritas ya no vigentes, pero inconstitucionales, proyecten sus consecuencias jurídicas hacia el futuro.”

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

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

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

El caso concreto del artículo 343 de la ley 5 de 1992

De conformidad con los argumentos que respaldan la acusación de la actora contra el artículo 343 de la ley 5a. de 1992, le corresponde a esta Corporación determinar si una de las comisiones creadas por la misma ley, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, podría tener o no legítimamente la competencia para decidir sobre la preclusión y archivo de una investigación, en aquellos procesos que le corresponde

adelantar a dicha Corporación, en cumplimiento de las funciones que a este propósito le atribuyó la Carta Política, cuando se trata de altos dignatarios del Estado.

No obstante, de manera previa, esta Corte considera pertinente analizar, por lo menos de forma somera, el origen y finalidad de la función judicial, que con carácter excepcional y respecto de determinados funcionarios al servicio del Estado, protegidos con un fuero penal especial y disciplinario propio, el Constituyente le atribuyó al poder legislativo del Estado.

- La función judicial a cargo del poder legislativo en el Estado Social de Derecho.

El Estado Social de Derecho, como es sabido, es el resultado histórico de una serie de transformaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas, que se fueron produciendo en el modelo que caracterizó el estado liberal, modelo que en sus inicios presentó como postulados básicos, la proclamación de los derechos individuales y la limitación del ejercicio del poder por parte de los distintos órganos del Estado. Ambos postulados, para su realización, requerían de una fuerte articulación, dado que la defensa de los derechos individuales implicaba la limitación del poder, y la limitación del poder suponía la garantía de aquellos. Este paradigma encontró en la doctrina de la separación de poderes, la técnica organizativa más eficaz para lograr sus cometidos.

En efecto, la separación de poderes configura un principio institucional, un esquema organizativo del Estado que no puede entenderse como la división tajante y excluyente de las funciones que lo caracterizan, valga decir la legislativa, la ejecutiva y la judicial; ellas no se radican en cabeza única y exclusivamente de quienes han sido elegidos para cumplirlas, pues a título de excepción y en algunos casos específicos previamente estipulados en la Constitución y en la ley, son atribuidas a otros órganos del poder; de ahí que la confrontación de la experiencia histórica con los postulados teóricos que sustentan el modelo de estado que encuentra en el principio institucional de la división de poderes uno de sus pilares fundamentales, conduzca a la conclusión de que cada uno de ellos, en algún momento y bajo determinadas circunstancias, asume funciones propias del otro, en aras precisamente de preservar el sistema.

Es así como el sistema de “checks and balances” (control y equilibrio), que introdujo Estados Unidos de Norteamérica, se aceptó y acogió en la mayoría de estados contemporáneos de origen liberal, especialmente en aquellos que han adoptado el modelo propio de los estados

de bienestar; se pretende en ellos que el control mútuo sea el instrumento a través del cual, además de impedir el abuso o extralimitación en el ejercicio del poder que singulariza a cada uno de los órganos del Estado, se desarrolle el cumplimiento de las funciones que los caracterizan esencialmente. Para ello, incluso, se acepta y así se consagra en el respectivo ordenamiento superior, que en circunstancias de carácter excepcional pre establecidas, alguno asuma y cumpla funciones de otro. Así por ejemplo, el ejecutivo cumple funciones legislativas (expedición de decretos con fuerza de ley previo otorgamiento de facultades extraordinarias); el judicial cumple funciones administrativas (dada la autonomía administrativa y financiera de la Rama Judicial), y el legislativo, en los casos especiales expresamente señalados en la Carta, cumple funciones de carácter judicial.

Sobre esas funciones de carácter judicial a cargo del Congreso de la República ha dicho esta Corporación:

“F) La función judicial a cargo del Congreso

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

Así, el artículo 116 de la Carta Política le atribuye al Congreso “determinadas funciones judiciales”; dichas funciones, de conformidad con los artículos 174, 175 y 178 de la Carta, le corresponde asumirlas cuando se trata de aquellos altos funcionarios del Estado a los cuales el Constituyente les otorgó un fuero constitucional especial. Quiere decir lo anterior, que el ejercicio de la función judicial que la Carta Política consagró para el poder legislativo es

restringido, y en consecuencia que sólo es aplicable respecto de funcionarios del Estado que gocen de un fuero constitucional especial, constituyéndose dicha condición en otro de los elementos esenciales para el normal funcionamiento de aquellos estados cuyo esquema de organización se basa en el equilibrio en el ejercicio del poder público.

- Del fuero constitucional

Otro de los elementos característicos de los estados democráticos de régimen o sistema presidencial de gobierno, además del ya señalado principio institucional de equilibrio ante las ramas y órganos del poder público, se encuentra en la figura del fuero penal especial y del disciplinario propio y autónomo que protege a ciertos altos funcionarios del Estado, con el cual se pretende garantizar, de una parte la dignidad del cargo y de las instituciones que representan, y de otra la independencia y autonomía de algunos órganos del poder público para garantizar el pleno ejercicio de sus funciones y la investidura de sus principales titulares, las cuales se podrían ver afectadas por decisiones ordinarias originadas en otros poderes del Estado, distintos de aquel al cual pertenece el funcionario protegido con un fuero especial; de otra parte, el fuero sirve también para garantizar que las decisiones de la voluntad general, bien sea que ésta se haya expresado directamente o a través de sus representantes, no serán desconocidas, y que en todo caso prevalecerán los principios y procedimientos consagrados en la Constitución y en la ley.

Dicho fuero especial no implica el sometimiento a jueces y tribunales especiales, esto es, distintos de los ordinarios, en aquellos casos en que sean objeto de investigaciones y eventualmente acusaciones, determinados funcionarios del Estado, sino el cumplimiento de un trámite procesal especial de definición de la procedencia subjetiva y en concreto del juicio penal; ello precisamente para lograr la realización de los objetivos propios y esenciales del Estado Social de Derecho, el cual, si bien, tal como lo ha dicho esta Corporación "...configura un Gobierno de leyes por encima de las personas", garantiza también de forma paralela la integridad y salvaguarda de sus instituciones y la seguridad de las personas que las representan, pues sólo así es posible mantener el equilibrio en el ejercicio del poder.

La razón de ser del fuero especial es la de servir de garantía de la independencia, autonomía y funcionamiento ordenado de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero. Ante todo se busca evitar que mediante el abuso del derecho de

acceso a la justicia se pretenda paralizar ilegítimamente el discurrir normal de las funciones estatales y el ejercicio del poder por parte de quienes han sido elegidos democráticamente para regir los destinos de la Nación.

En el caso del Presidente de la República, por ejemplo, éste goza del fuero constitucional consagrado en el artículo 199 de la Carta: "El Presidente de la República durante el período para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa."

Así pues, de conformidad con el numeral 1o. del artículo 175 de la Constitución, y con el artículo 345 de la Ley 5a. de 1992, recibida la acusación de la Cámara por el Senado, la primera decisión que éste debe adoptar, en pleno, es si admite o no tal acusación. Al efecto, la Plenaria del Senado delibera y decide sobre la propuesta de la Comisión de Instrucción prevista por el numeral 4o. del artículo 175 de la C.P. y por los artículos 345 y 346 de la Ley 5a. de 1992.

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

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

La naturaleza de la función encomendada al Congreso supone exigencias a la actuación de los congresistas que, con su voto, colegiadamente concurren a la configuración del presupuesto procesal previo consistente en la decisión sobre acusación y seguimiento de

causa o no acusación y no seguimiento de causa. Además de las limitaciones inherentes a su condición de congresistas, la índole judicial de la función analizada, impone hacer extensivos a éstos el régimen aplicable a los jueces, como quiera que lo que se demanda es una decisión objetiva e imparcial en atención a los efectos jurídicos que ha de tener.

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

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

En conclusión, para la Corte es evidente que el sentido de las anteriores normas constituye un requisito de procedibilidad para que pueda producirse la intervención de la Corte Suprema de Justicia, como lo señala en forma clarísima el artículo 235 que consagra la competencia de juzgamiento, en estos precisos términos: “Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.”

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

En anteriores pronunciamientos la Corte Constitucional señaló sobre esta materia los siguientes conceptos, que ahora se ratifican y amplían:

“Es claro que, cuando se trata de hechos que dan lugar a responsabilidad del Presidente de la República por infracción que merezca otra pena distinta de las mencionadas en el artículo

175 de la Carta, la facultad de juzgamiento de éste la tiene la Corte Suprema de Justicia, al igual que cuando se refiera a delitos comunes en que incurra el mismo funcionario, situaciones en las cuales el Senado aparte de aplicar cualquiera de las sanciones que pueda imponer, declarará si hay o no lugar a seguimiento de causa, para que en caso afirmativo pueda ponerse al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia. Esta misma regulación rige para los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de “Estado, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscal General de la Nación.”

.....

“Así pues, estima la Corte que la potestad constitucional para investigar y acusar al Presidente de la República o quien haga sus veces, bien sea por actos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus funciones, o cuando hubiere causas constitucionales, o por delitos comunes cuyos hechos lo puedan constituir responsable de infracción, la tiene la Cámara de Representantes al tenor de los preceptos constitucionales citados, pues no tendría fundamento alguno, salvo norma exceptiva, que quien ostenta la facultad de acusar no pudiese tener la de investigar.

.....

“De lo anterior se colige que al tenor de los preceptos constitucionales examinados, la potestad para investigar y acusar al Presidente de la República o a quien haga sus veces, así como a los demás funcionarios de alto rango constitucional, incluído el señor Fiscal General de la Nación, la tiene la Cámara de Representantes, quien como lo expresa el numeral 5o. del artículo 178 de la norma superior, puede requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

.....

“En conclusión, para la Corte Constitucional la competencia para

investigar y acusar al Presidente de la República, la tiene al tenor de las normas constitucionales vigentes, la Cámara de Representantes, sin perjuicio de la atribución constitucional de carácter especial del señor Fiscal General de la Nación de formular las

denuncias contra el mismo, cuando encuentre en cualquier momento, que haya lugar a ello.” (Corte Constitucional, Auto de octubre 12 de 1995 M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

- De las funciones asignadas a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

Se ha dicho que la creación en la Cámara de Representantes de una comisión permanente y especializada, que apoye las funciones de investigación y acusación de los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Carta, como instancia de colaboración y soporte para el cumplimiento de las labores de instrucción que el Constituyente le atribuyó a dicha Corporación, es contraria al ordenamiento superior; al contrario ella encuentra específico fundamento en lo dispuesto en el artículo 151 superior. Caso distinto se puede presentar en relación con las funciones que a dicha comisión le asignó el legislador, una de las cuales es precisamente la que se cuestiona por parte de la actora por considerarla constitucional.

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

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

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

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

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

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

2. Solicitud de declaración de inconstitucionalidad de los artículos 345 y 346 de la ley 5a. de 1992.

El segundo aspecto de la demanda, es el relacionado con los artículos 345 y 346 de la ley 5a. de 1992, normas que como la analizada en el punto anterior, regulan el procedimiento a

seguir, en este caso por la Comisión especializada del Senado de la República denominada Comisión de Instrucción, una vez la Cámara de Representantes decida formular acusación contra alguno de los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Carta Política.

El argumento en el cual la actora fundamenta su acusación presenta la misma estructura que el esgrimido para acusar el artículo 343 de la ley 5a. de 1992; en efecto, señala la demandante, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 174 de la Carta, corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República y algunos otros altos dignatarios del Estado. Para hacerlo deberá seguir el procedimiento que la misma Carta le señala en el artículo 175, cuyo numeral 4 prevé que se sirva, para efectos de cometer la instrucción de los diferentes procesos, de una diputación de su seno, siempre que se reserve el juicio y la sentencia definitiva.

Artículo 345 de la ley 5a. de 1992

Pretendiendo desarrollar dichos preceptos superiores, el legislador, a través de la ley 5a. de 1992, creó la denominada Comisión de Instrucción del Senado, a la cual le atribuyó facultades a través del artículo 345:

“Proyecto de Resolución sobre la acusación. El Senador-Instructor estudiará el asunto y presentará un proyecto de Resolución admitiendo o rechazando la acusación . En este último caso deberá proponer la cesación de procedimiento.

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

En opinión de la actora los apartes subrayados de la norma transcrita son contrarios al ordenamiento superior, por ser función exclusiva del Senado en pleno la de juzgar a los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la C.P., cuando la Cámara de Representantes, en pleno, formule la correspondiente acusación.

Artículo 346 ley 5a. de 1992

El artículo 346 de la ley 5a. de 1992 establece lo siguiente:

“Decisión de la Comisión de Instrucción. Si la Comisión decidiere aceptar la cesación de

procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación....”

En los apartes subrayados, al igual que en el artículo 343 de la Ley 5a. de 1992, vuelve el legislador a desconocer la voluntad del Constituyente, específicamente la consagrada en el artículo 175 de la Carta, al delegar en una célula del Senado una facultad atribuída al pleno de esa Corporación, pues así como le corresponde al Senado considerar y decidir sobre la procedencia de la acusación formulada por la Cámara, también le corresponde decidir, en pleno, si la rechaza y ordena la cesación de procedimiento; una y otra son funciones que le asigna la Constitución Política al Senado en pleno, negándole la posibilidad de delegarlas. En consecuencia, los apartes demandados del artículo 346 de la ley 5a. de 1992 serán declarados inexequibles por esta Corporación: “Si la Comisión decidiere aceptar la cesación de procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación ...”, y “sobre esa admisión de la acusación”, para integrar la unidad normativa. El título de este artículo y el resto de su contenido, la Corte los considera exequibles.

3. Solicitud de inconstitucionalidad de la expresión “...y acusación” consignada en los artículos 312, 331, 338, 341 y 342 de la ley 5a. de 1992.

El tercer aspecto de la demanda es el que tiene que ver con la denominación de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, de la cual la actora impugna, por considerarla contraria al ordenamiento superior, la expresión “...y acusación”, pues en su opinión esa función le corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Representantes en pleno, por lo que en ningún momento procesal puede ser atribuida a una de sus células, sin violar con ello el ordenamiento superior; por eso impugna todas aquellas normas del reglamento del Congreso y sus Cámaras, Ley 5a. de 1992, que contienen dicha expresión.

- La expedición de la ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

En desarrollo de lo dispuesto en el literal b del artículo 152 de la Constitución Política, el legislador expidió la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la cual, como lo ha dicho esta Corporación, por ser estatutaria posee una categoría especial, dada “...la agravación de los requisitos para su aprobación, por exigir una voluntad distinta de la que legisla en los demás casos: la voluntad de la mayoría absoluta y no de la simple; por requerirse su aprobación dentro de una sola legislatura y exigirse la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.” 1.

Dicha Ley Estatutaria, que regula en su integridad la materia de administración de justicia, en su título séptimo se refiere al ejercicio de la función jurisdiccional por parte del Congreso de la República; así, en su artículo 178 se remite a lo establecido en la Constitución Política en relación con las acusaciones que se formulen contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Carta.

En el artículo 179, que titula “DE LA COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION”, le reconoce a dicha Comisión funciones judiciales de investigación y acusación en los juicios especiales que tramita la Cámara de Representantes; así mismo, le atribuye el conocimiento del régimen disciplinario contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Carta. Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en el proceso de revisión que le correspondió efectuar por tratarse de una ley estatutaria, a través de la sentencia C-037 de 1996; en efecto, el mencionado fallo al pronunciarse sobre el artículo en mención dijo lo siguiente:

“De acuerdo con la ley, la célula del Congreso de la República encargada de adelantar las investigaciones y de formular, dado el caso, la respectiva acusación contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional especial -incluyendo los asuntos disciplinarios, según se determinó en la sentencia C-417/93 y se reitera en esta providencia- , es la Comisión de Investigación y Acusación que forma parte de la Cámara de Representantes.”

De lo anterior se concluye, que la Corte Constitucional no encuentra objeción a la denominación que el legislador quiso darle a la Comisión que con carácter permanente soporta y apoya el trabajo de la Cámara de Representantes, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de las funciones judiciales que la Carta le atribuyó a dicha Corporación, denominación que se encuentra consignada también en los artículos 312, 331, 338 y 341 de la ley 5a. de 1992, objeto de impugnación, pues ella en nada contraría el ordenamiento superior, si se tiene en cuenta que la simple denominación no implica vulneración o invasión de las atribuciones de la Corporación de la que hace parte.

Lo anterior no quiere decir que la Corte acoja la tesis y la solicitud del Ministerio Público, en relación con varias de las normas impugnadas, respecto de las cuales, en su opinión, se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional si se tiene en cuenta que esta Corporación, al ejercer el control constitucional que le corresponde sobre la ley 270 de 1996,

se pronunció sobre normas que transcribieron “literal y quasi literalmente” algunas de las disposiciones impugnadas; como lo ha dicho la Sala Plena de esta Corporación, “...a pesar de que el contenido normativo es similar no se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues se trata de normas que pertenecen a distintos ordenamientos y por tanto, tienen base de validez formal diferente.”²

Lo que se presenta en este caso, es una derogación de las normas impugnadas, dado que ellas, en algunos casos literalmente y en otros con algunas modificaciones, fueron incluídas en una ley de distinta jerarquía como lo es la ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de Administración de Justicia, lo que implica un pronunciamiento inhibitorio de esta Corporación respecto de las normas demandadas.

“En cuanto a las atribuciones contempladas en los numerales 4o. y 6o. de la norma, debe señalarse que ellas se fundamentan en los numerales 3o. y 5o. del artículo 178 de la Carta Política, razón por la cual no cabe objeción de constitucionalidad alguna.” (Corte Constitucional Sentencia C-037 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

En cuanto al numeral 2 del artículo 312 de la ley 5a. de 1992, éste fue subrogado por el numeral 5 del artículo 180 de la ley 270 de 1996, por lo que la Corte se declarará inhibida respecto de la acusación formulada contra él; vale aclarar que la norma que lo derogó fue declarada exequible por esta Corporación con base en los siguientes argumentos:

“Por su parte el numeral 5o. se basa en lo dispuesto por el numeral 4o. del artículo 178 de la Carta. Sin embargo, debe precisarse que si bien la norma constitucional no prevé la posibilidad de que las autoridades formulen quejas o denuncias , entiende la Corte que la exequibilidad del numeral bajo examen se condiciona a que la participación de las “autoridades” de que habla el artículo bajo examen deberá hacerse, en el respectivo caso, bajo la calidad de ciudadano y no como servidor público. ...” (Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

- Artículo 330 Ley 5a. de 1992

La acusación que presenta la actora contra algunos apartes del artículo 330 de la ley 5a. de 1992, la sustentó en el escrito de corrección que remitió a esta Corporación en los siguientes términos:

En su opinión dichos apartes, que establecen que la denuncia o queja deberá ser presentada personalmente por el denunciante ante la Comisión de Investigación y Acusación, vulneran el ordenamiento superior ya que dicha denuncia o queja "...debe presentarse ante la Cámara de Representantes, por ser ella la competente para acusar a los altos funcionarios."

Si bien, tal como se ha señalado, para la Corte es claro que las funciones judiciales que el Constituyente atribuyó de manera expresa al Congreso, y específicamente a sus Cámaras, son de competencia exclusiva de dichas corporaciones en pleno, las cuales carecen de capacidad para delegarlas aún en sus propias células, considera también que ello no es óbice, por razones de celeridad y economía procesal, para que el trámite de la presentación se haga ante la Comisión de Investigación y Acusación, pues la misma fue creada precisamente como instancia auxiliar y de apoyo para el cumplimiento de las funciones que en esta materia la Carta expresamente le otorgó a la Cámara de Representantes; lo anterior, por cuanto el cumplimiento de ese trámite ante la Comisión no implica que las decisiones definitorias sobre un asunto en particular se le trasladen a dicha célula, pues como ha quedado establecido, con base en las propuestas de la comisión la Cámara de Representantes debe decidir, en todos los casos, si precluye la investigación o si existe mérito para presentar ante el Senado la respectiva acusación. No existe, pues, ningún elemento que pueda llevar a la conclusión de que asignar esa función de trámite a la comisión, vulnere o contrarie algún precepto superior, por lo que se declararán ajustadas a la Carta Política las expresiones demandadas del artículo 330 de la Ley 5a. de 1992.

En resumen, se reitera que las normas demandadas se refieren a la acusación, a la preclusión de la investigación y a la cesación de procedimiento. La expedición de estos actos, según la ley, se sujetará a los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Penal. Como quiera que la acusación, si ella versa sobre hechos que constituyen delito, da lugar a un juicio criminal que se surte ante la Corte Suprema de Justicia, para evitar la invasión de competencias, se impone delimitar el ámbito funcional del Senado y de la Cámara de Representantes, en punto a la investigación y juzgamiento de los servidores públicos comprendidos por el fuero (C.P. art. 174 y 178-3).

Salvo el caso de la indignidad por mala conducta, en el que la Cámara y el Senado gozan de plena capacidad investigativa y juzgadora, por tratarse de una función política, en los demás eventos en los que la materia de la acusación recae sobre hechos presuntamente delictivos,

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

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

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

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

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

RESUELVE:

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

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 346 de la Ley 5a. de 1992, que dicen: "Si la Comisión decidiere aceptar la cesación de procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación..."; y "sobre esa admisión de la acusación".

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

Cuarto. Esta sentencia rige a partir de la fecha de su notificación.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Corte Constitucional, Sentencia C-013 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

2Corte Constitucional, Sentencia C-558 de 1994, M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz