C-247-95

Sentencia No. C-247/95

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA

La reserva de ley estatutaria, si bien debe exigirse como requisito de forma indispensable cuando la materia del proyecto corresponda a cualquiera de los temas señalados en el artículo 152, no es exigible de manera absoluta en todas las ocasiones en que alguno de aquéllos sea objeto de mención o referencia. No todo precepto que de alguna manera guarde relación con ellos debe ser aprobado mediante el trámite excepcional previsto para esa clase de leyes. Deducir de esa consideración que todas las normas de procedimiento deban estar incluidas forzosamente en leyes estatutarias implica interpretación exagerada del artículo 152 de la Constitución Política y convierte la excepción allí incluída en regla general que, en ese supuesto, debería extenderse lógicamente a todos los códigos procesales y a las reglas, aún aisladas, que pudieran afectarlos, adicionarlos o modificarlos.

LEY ESTATUTARIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

En cuanto a los derechos fundamentales, el criterio para definir si se requiere ley estatutaria para la expedición de las normas que tocan con ellos radica, según lo ha expuesto esta Corte, en la verificación de si los preceptos correspondientes afectan el núcleo esencial de aquéllos, como cuando se consagran restricciones o limitaciones a su ejercicio, lo que en verdad se traduce en su regulación, claramente aludida en el artículo 152 de la Carta.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Naturaleza

La Constitución ha establecido la pérdida de la investidura como una sanción que es independiente de las penales que pudieran ser aplicables por la comisión de delitos y que encuentra su razón de ser en el régimen constitucional de las actividades que cumplen los congresistas. Tiene un carácter disciplinario de muy especiales características, la competencia para decretarla es atribuida de manera exclusiva a un tribunal -el Consejo de Estado- y tan sólo puede operar en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Carta Política establece. Las causas que dan lugar a ella son taxativas. La Corte Constitucional considera que las normas constitucionales en las cuales se consagra la

pérdida de la investidura deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquéllas.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Competencia de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado

Serán declaradas inexequibles 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.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Causales taxativas

Se declarará inexequible la referencia a la ley en cuanto al señalamiento de nuevas causales de pérdida de investidura, pues la enunciación hecha en la Carta es taxativa y no autoriza al legislador para ampliar los motivos de la sanción.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Requisitos que debe reunir la petición/ANONIMOS

El artículo cuarto, que señala los requisitos y datos que debe reunir la solicitud de pérdida de investidura cuando provenga de un ciudadano, se aviene a la Constitución, pues no hace nada diferente de exigir que quien, en ejercicio de un derecho reconocido por la Carta, acude al tribunal competente con el objeto de pedirle que declare la pérdida de la investidura de un congresista, lo haga identificándose, señalando e identificando al acusado, fundando su acusación y aportando o solicitando las pruebas a que haya lugar. Esto es necesario en toda demanda, por informal que sea, para que la autoridad judicial cuente con los elementos mínimos indispensables con el objeto de iniciar la actuación que le corresponde. Es claro, además, que la plena identificación del ciudadano demandante le otorga seriedad a la acusación, tratándose de un proceso con tan delicadas consecuencias, y responsabiliza al actor en relación con lo que afirme. Se excluyen así los procesos iniciados por anónimos que encubren conductas subrepticias y cobardes.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Solicitud por ciudadano común

Este artículo será declarado exequible, excepto la palabra “común”, utilizada en el texto para

calificar al ciudadano que solicita declarar la pérdida de investidura. Tal expresión, además de peyorativa, excluye a las personas que ejercen autoridad o jurisdicción, quienes también son ciudadanos y, según la Carta Política, pueden ejercer la acción de que se trata, dado el indudable interés público que la sustenta, pero no son ciudadanos "comunes".

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Improcedencia de sentencia penal condenatoria previa

Esta Corte declarará la inexequibilidad del parágrafo segundo del artículo 296, al igual que la del artículo 297, que condicionan la iniciación del proceso de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, en el caso de indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias debidamente comprobado, a una previa sentencia penal condenatoria, exigencia esta que en ninguna parte se encuentra consagrada en la Carta Política".

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Naturaleza de las normas/ETICA

Las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Reparto en el Consejo de Estado

Si se tiene en cuenta que la función de reparto no implica que el funcionario encargado por la ley de llevarla a cabo sea el mismo que deba fallar. Ello conduciría a eliminar de plano el mecanismo de reparto vigente para los juzgados municipales o de Circuito cuando hay varios de ellos en una misma localidad. El reparto, considerado como un acto indispensable para definir quién habrá de conducir el proceso, no es en sí mismo un acto por medio del cual se ejerza la función jurisdiccional, pues quien reparte no resuelve sobre el asunto examinado. El reparto tiene por objeto definir, dentro de reglas de juego anticipadas, claras y precisas, cómo habrá de radicarse la competencia en un determinado juez para el caso concreto, asegurando a la vez su imparcialidad.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Audiencia pública

Al asegurar la comparecencia de las partes ante el Consejo de Estado, el legislador desarrolla el artículo 29 de la Carta, indicando las reglas propias del especialísimo juicio de que se trata y brindando al enjuiciado la necesaria ocasión de exponer, en su defensa, los argumentos y pruebas que puedan favorecerlo y de oponerse a los que se esgriman en su contra. La importancia que tiene un congresista dentro de la organización del Estado colombiano, su carácter de representante del pueblo, las delicadas funciones que cumple y las graves consecuencias que para su futura actividad política tendría un eventual fallo en contra, hacen de la audiencia pública un adecuado instrumento procesal para que el asunto, de indudable interés colectivo se ventile de manera abierta, a diferencia de lo que ocurre con los debates relativos a intereses y conflictos de alcance meramente particular.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Efectos de decisión inhibitoria

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

RECURSO DE REVISION CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Causales

No todas las causales de revisión enunciadas en la norma transcrita son aplicables al caso de pérdida de la investidura, tal circunstancia no hace la referencia inconstitucional, sino que, más bien, queda en manos del juez de revisión la competencia para definir si en el caso concreto tiene cabida alguno de los motivos legalmente previstos. A ellos se adicionan, como razones de revisión, la falta del debido proceso, la violación del derecho de defensa y la de no haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva corporación y proferido las declaraciones de ambas cámaras conforme al trámite establecido en el reglamento del Congreso contenido en la Ley 5a de 1992.

RECURSO DE REVISION CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Juez competente/OMISION LEGISLATIVA

La Corte Constitucional no entrará a definir en este proceso cuál es el juez competente,

función ésta que corresponde al legislador, pero se abstendrá de declarar la inconstitucionalidad de la norma pues el motivo que invoca el Consejo de Estado no es de inconstitucionalidad, por no haberse quebrantado principio ni disposición alguna de la Carta al establecerse el recurso, sino más bien un llamado de atención al Legislativo para que, por vía de autoridad, defina a quién corresponde resolver sobre los recursos extraordinarios que se interpongan contra las sentencias mediante las cuales se decreten pérdidas de investidura.

CONGRESISTA-Incompatibilidades

La incompatibilidad significa imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades, pues "dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo -como es el de congresista para el caso que nos ocupa- aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición". No puede olvidarse, desde luego, que, para el caso de los congresistas, el artículo 181 de la Carta Política mantiene las incompatibilidades en el evento de renuncia durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior. Aquí la simultaneidad que se predica en la norma se refiere al tiempo de la correspondiente prohibición constitucional.

Ref.: Expediente D-714

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994.

Actor: LUIS GUILLERMO NIETO ROA.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada según consta en acta del primero (1º) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS GUILLERMO NIETO ROA, invocando el derecho que consagra el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de

inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver.

II. TEXTO

Los textos acusados son del siguiente tenor literal:

“LEY NUMERO 144 DE 1994

(Julio 13)

‘Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas’.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1º.- El Consejo de Estado en pleno conocerá y sentenciará en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los congresistas a solicitud de la mesa directiva de la cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución y la ley, en especial la Ley 5a de 1992 en sus artículos 292 y 298.

PARAGRAFO.- Por Consejo de Estado en pleno se entiende la reunión donde tienen derecho a participar los miembros de las diferentes salas que lo componen, esto es, la de lo contencioso administrativo y la de consulta y servicio civil, conforme a lo establecido en el artículo 298 de la Ley 5a de 1992.

ARTICULO 2º.- El Consejo de Estado dispondrá de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la corporación, para sentenciar el proceso.

ARTICULO 3º.- Cuando la solicitud sea formulada por la mesa directiva de la cámara a la cual pertenezca el congresista, ésta deberá ser enviada al Consejo de Estado en pleno, dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha cámara, junto con toda la

documentación correspondiente.

ARTICULO 4º.- Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano común, ésta deberá formularse por escrito y contener, al menos:

a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;

b) Nombre del congresista y su acreditación expedida por la organización electoral nacional;

c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;

d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso, y

e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar.

PARAGRAFO.- No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.

ARTICULO 5º.- Cuando la causal invocada sea la indebida destinación de dineros públicos o la de tráfico de influencias debidamente comprobado o la de haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, también se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada y de que ésta se encuentra vigente y no extinguida judicialmente.

PARAGRAFO.- Cuando la causal invocada se la de celebrar contrato, por interpuesta persona, con entidades públicas o ante las personas que administren tributos, se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia debidamente ejecutoriada que así lo declare.

Cualquier ciudadano o el Ministerio Público podrán demandar ante el tribunal contencioso administrativo que tenga jurisdicción en el domicilio de la entidad pública o de las personas que administren tributos, para que mediante el trámite del proceso ordinario se declare que el congresista celebró contrato con ellas por interpuesta persona.

ARTICULO 6º.- La solicitud deberá ser presentada personalmente por su signatario, ante el Secretario General del Consejo de Estado. El solicitante que se halle en lugar distinto podrá remitirla, previa presentación personal ante juez y notario, caso en el cual se considerará

presentado cuando se reciba en el despacho judicial de destino.

ARTICULO 7º.- Recibida la solicitud en la secretaría, será repartida por el presidente del Consejo de Estado el día hábil siguiente al de su recibo, y designará el Magistrado ponente, quien procederá a admitirla o no, según el caso, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su reparto. En el mismo término notificará al congresista de la decisión respectiva.

ARTICULO 8º.- Admitida la solicitud, en la misma providencia se ordenará la notificación personal al congresista, con la cual se dará iniciación al proceso judicial respectivo. También se notificará al agente del Ministerio Público a fin de que intervenga en el proceso. Las notificaciones se surtirán al día siguiente al de la expedición del auto que las decrete.

ARTICULO 9º.- El congresista dispondrá de los tres (3) días siguientes, contados a partir de la fecha de la notificación, para referirse por escrito a lo expuesto en la solicitud. Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes, en los términos del artículo siguiente.

ARTICULO 10º.- Al día hábil siguiente, el Magistrado ponente decretará las pruebas pertinentes y señalará un término hasta de tres (3) días hábiles para su práctica. En la misma providencia indicará fecha y hora para la audiencia pública, que se cumplirá dentro de los dos (2) días siguientes.

ARTICULO 11.- A la Audiencia pública asistirá el Consejo de Estado en pleno y será presidida por el Magistrado ponente.

Las partes podrán intervenir, por una sola vez, en el siguiente orden: el solicitante o su apoderado, el agente del Ministerio Público y el congresista y su apoderado. Quien presida la audiencia podrá fijar el tiempo para las intervenciones.

Las partes podrán presentar al final de su intervención un resumen escrito.

ARTICULO 12.- Realizada la audiencia, el Magistrado ponente deberá registrar el proyecto de sentencia, dentro de los dos (2)días hábiles siguientes y citará al Consejo de Estado en pleno para estudiar y discutir la ponencia presentada. La decisión se tomará por mayoría de votos de los miembros que la integran.

ARTICULO 13.- Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la mesa directiva de la cámara

correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio de Gobierno para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.

ARTICULO 14.- Cuando se formulen acusaciones por varios ciudadanos éstas se acumularán a la admitida primero, siempre que no se haya decretado la práctica de pruebas.

ARTICULO 15.- No se podrá admitir solicitud de pérdida de la investidura de un congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada.

ARTICULO 16.- Conflicto de intereses. Definición. Los congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la mesa directiva de la respectiva corporación para que decida si los congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.

ARTICULO 17.- Recurso extraordinario especial de revisión. 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 Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:

a) Falta del debido proceso;

b) Violación del derecho de defensa, y

c) No haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva corporación y proferido las declaraciones de ambas cámaras conforme al trámite establecido en el reglamento del Congreso contenido en la Ley 5a del 17 de junio de 1992.

ARTICULO 18.- Para los efectos del numeral 1º del artículo 180 Constitución Nacional, se

entenderá que el congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado.

ARTICULO 19.- Esta ley deroga y modifica las disposiciones legales anteriores y rige desde la fecha de su promulgación”

III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerados los artículos 13, 152 (en concordancia con el 40), 180, 182, 183, 184 y 236 de la Constitución Política.

Dice el solicitante que con la Ley acusada se vulnera el artículo 152 pues ha debido tramitarse como una ley estatutaria.

La pérdida de la investidura de los congresistas, según el actor, involucra derechos fundamentales en forma directa.

Al fundamentar la anterior afirmación, señala que característica esencial de la mencionada figura es la “inhabilidad permanente para elección al Congreso, a la Presidencia de la República, a las asambleas departamentales y a las gobernaciones, lo que equivale a un recorte sustancial de los derechos políticos fundamentales puesto que quien hubiere sido sentenciado pierde de por vida la posibilidad de ser elegido y desempeñar algunas funciones públicas.

Añade a lo anterior que la Ley 144 de 1994 viola el espíritu mismo de la Constitución, ya que el redactor de la Carta Política lo que pretendió fue la “erradicación de los vicios que en los últimos tiempos se apoderaron del Congreso y conservar en todo momento el elevado tono moral en la conducta tanto del conjunto como de cada uno de sus miembros que exige la función de legislar, controlar, orientar a la nación y ejercer el liderato político”. Esto, comparado con “el evidente propósito de hacer nugatoria la aplicación de la pérdida de la investidura como sanción para los congresistas que violen la Carta”, debe llevar a declarar la inexequibilidad de la totalidad de la Ley.

Más adelante, el demandante hace un análisis tendiente a demostrar la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley en referencia:

Adicionalmente, en cuanto al artículo 1º, considera violatoria de la Constitución la referencia que se hace a la Ley 5a de 1992, por cuanto la Carta no autorizó a la ley para ser fuente de causales para la pérdida de la investidura.

– Del artículo 4º objeta la expresión “común”, calificativa del ciudadano, pues considera que con ella se introduce un factor limitante y discriminatorio, que no trae la Constitución y que podría dar lugar a que en un futuro se dijera que ciudadanos comunes son aquellos que no ostentan ningún tipo de investidura.

– Sobre las expresiones “la indebida destinación de dineros públicos o la de tráfico de influencias debidamente comprobado” y “se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada y de que ésta se encuentra vigente y no extinguida judicialmente”, así como sobre el parágrafo del artículo 5º, observa que ya en la Sentencia citada se declaró contraria a la Carta la sujeción del proceso ante el Consejo de Estado a una condición no contemplada en aquélla, como es la sentencia penal previa, por lo que debe hacerse lo mismo en el presente caso.

En cuanto a la segunda expresión referida, opina que excede la letra de la Constitución Política, pues en ella “la causal se configura por el sólo hecho de que la persona haya sido condenada por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos, con prescindencia de si dicha condena se ejecutó o no en su totalidad”.

– Del artículo 7º acusa especialmente la frase “el Presidente del Consejo de Estado repartirá la solicitud al día hábil siguiente a su recibo”, sosteniendo que no puede ser al Presidente de esa Corporación al que corresponda tal función pues es sólo a la Sala de lo Contencioso Administrativo a quien compete tramitar y fallar, luego es al Presidente de esa Sala a quien, eventualmente debería atribuírsele la función de repartir las solicitudes de pérdida de la investidura.

– El artículo 15 de la Ley acusada manda que “no se podrá admitir solicitud de pérdida de la investidura de un congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada”.

Para el libelista, ésta redacción unida al plazo de tres días que se tienen para la práctica de

pruebas y al hecho de que no está el ciudadano que presente una solicitud obligado a allegar el acervo probatorio completo, puede convertir la institución constitucional en letra muerta, en cuanto propiciaría sentencias inhibitorias.

– Al definir el artículo 16 los conflictos de interés, deja por fuera, según criterio del demandante, los intereses personales o familiares del congresista y las situaciones de carácter moral.

De la misma manera, el impugnante cuestiona la obligación de comunicar el conflicto respectivo a la Mesa Directiva, pues "en ninguna parte de la norma constitucional se faculta a las mesas directivas de las cámaras para decidir sobre las situaciones de carácter moral o económico que en concepto del congresista mismo lo inhiben para participar".

– En cuanto a la creación del recurso extraordinario especial de revisión, contenido en el artículo 17 de la Ley 144, afirma que se trata de un privilegio exorbitante consagrado exclusivamente en favor del Congresista, lo que va en contravía del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, pues, mientras para un proceso contencioso administrativo las partes sólo tienen como causales las consagradas en el artículo 188 del Código correspondiente, la Ley 144 dispone que el congresista y sólo él tendrá, además de dichas causales, otras dos de carácter general. Por otra parte, agrega, la norma extiende el plazo para ejercer el recurso a más del doble del que tienen todos los restantes recursos extraordinarios de revisión, tanto en procesos de la jurisdicción contencioso administrativa como en los de la ordinaria, que es de 2 años.

Sobre el mismo artículo añade que "la decisión constitucional de que una vez perdida la investidura se convierte en causal de inhabilidad por el resto de la vida de la persona afectada, se desconoce creando un mecanismo aparentemente jurídico para que después de expedido y ejecutoriado el fallo se pueda hacer hábil a quien ya había sido declarado inhábil", rompiéndose igualmente la especial brevedad que debe informar este tipo de procesos.

– Para el actor, el artículo 18 de la Ley en referencia pretende establecer una simultaneidad en el ejercicio de funciones correspondientes a un cargo o empleo público y uno privado, cuando la interpretación de la incompatibilidad consagrada en el artículo 179-1 constitucional es que ella no cesa por separarse del ejercicio de las funciones de congresista durante una

parte del período constitucional para el que fue elegido, pues tal norma no se refiere al ejercicio de las funciones sino al desempeño del cargo, lo que quiere decir que basta con tener esa titularidad.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano CARLOS EDUARDO MEDELLIN BECERRA, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, presentó un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad formal de la norma acusada e impugna la constitucionalidad material de algunas normas específicas.

Al defender la constitucionalidad formal de la Ley, el ciudadano opositor afirma que si bien toda norma, de una u otra manera, termina afectando derechos fundamentales, el criterio para determinar la naturaleza de la ley debe ser el tipo de derecho que ella regula y la forma como lo hace. Concretamente la Ley 144 de 1994 es básicamente organizacional, procesal y adjetiva, por lo que su expedición no debió ajustarse a una ley estatutaria.

En cuanto al argumento consistente en que viola el espíritu mismo de la Constitución, dice que la mala fe no se presume y que el contenido de las leyes puede interpretarse de manera diferente según el lente con el que se estudie.

En cuanto al examen material de las disposiciones, está de acuerdo con el demandante en que la expresión “en pleno”, contenida en varias normas, es inconstitucional, para lo cual también invoca la Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994.

Sobre las demás acusaciones hace las siguientes reflexiones:

– Dice que el calificativo “común” que se le da a los ciudadanos en el artículo 4º “viola no sólo el principio de igualdad material al introducir una discriminación no razonable, sino también las bases mismas del sistema democrático que se opone por definición a instituciones pseudo aristocráticas”

– Invocando la misma Sentencia anterior, solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 5º en su integridad, debido a la improcedencia de exigir sentencia judicial previa y vigente.

– Considera inconstitucional la expresión “Presidente del”, contenida en el artículo 7º, pues el

Presidente del Consejo de Estado puede ser uno de los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Igualmente señala como violatoria de la Constitución la frase “adoptada por dicha Cámara”, contenida en el mismo artículo, para lo cual también hace alusión a la Sentencia de la Corte Constitucional, mencionada anteriormente.

– En cuanto al artículo 15 de la Ley acusada, dice que debe ser declarada inconstitucional en su integridad “ya que se le otorga fuerza de cosa juzgada incluso a los pronunciamientos inhibitorios”, pues la norma no distingue la naturaleza de las decisiones del Consejo de Estado. Si esto no es así, sugiere que se declare la exequibilidad condicional, es decir “que la norma sería constitucional siempre y cuando se lea en el sentido que ella sólo cobija los pronunciamientos de mérito”.

– También coadyuva la inconstitucionalidad del artículo 16 por considerar que restringe los alcances constitucionales del conflicto de intereses, lo mismo que el 17 porque vulnera el principio de igualdad contenido en el artículo 13 del Estatuto Superior.

– Para el ciudadano, el artículo 18 también vulnera la Carta ya que ella establece una institución más amplia, pues no limita la incompatibilidad a los casos de ejercicio simultáneo de las funciones de parlamentario con las de cargo o empleo público o privado. “No es necesario el ejercicio; basta la titularidad del cargo, así no se ejerza”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación, en comunicación del 26 de octubre de 1994, solicitó a la Corte que aceptara su manifestación de impedimento para conceptuar sobre la constitucionalidad del proceso de la referencia, toda vez que, durante la tramitación del proyecto de ley acusado era Senador de la República y por ello miembro del Congreso.

La Corporación, en auto del tres (3) de noviembre de 1994, resolvió aceptar el impedimento y trasladar la demanda al Viceprocurador General de la Nación para que rindiera concepto dentro del término previsto por el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991.

El 24 de enero de 1995, mediante Oficio Nº 556, el Viceprocurador se pronunció sobre el presente caso y solicitó a la Corte que declarara exequible la Ley acusada, en cuanto, a su

juicio, no era indispensable que se le hubiera dado el trámite de ley estatutaria, pues se trata de una ley que regula el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas; es decir, se trata del conjunto de normas procesales que le fijan los parámetros tanto al ejercicio de la acción como a la sustanciación del proceso judicial correspondiente ante el Consejo de Estado.

En cuanto al argumento de la mala fe, esgrimido por el actor, considera el Viceprocurador que tal no es una razón que justifique la declaratoria de inexequibilidad de una ley, pues su consagración conduciría a un ejercicio perverso de la acción de inconstitucionalidad que desnaturalizaría el papel fundamental del control constitucional en el Estado de Derecho.

Refiriéndose a la tan citada Sentencia C-319 de 1994, en el Concepto se trata de determinar sus implicaciones para el caso presente y se dice que el proceso de la pérdida de la investidura entraña un función jurisdiccional, lo que en estricto sentido no compete al Consejo de Estado en pleno sino a su Sala Contencioso Administrativa.

Haciendo referencia a la misma Sentencia, señala cómo en ella se expresó que la responsabilidad política que se deriva de la pérdida de la investidura es totalmente diferenciable de la responsabilidad penal que se hubiera podido ocasionar por haberse cometido un delito.

Igualmente, recuerda que en ese fallo se determinó que las normas que sometieran el proceso de pérdida de la investidura a los resultados de un previo procedimiento congresional debían ser declaradas inexequibles, pues ellas recortaban la competencia incondicionada y exclusiva del Consejo de Estado, y además desconocían la competencia que la Carta radicó únicamente en la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente para elevar la solicitud.

Sobre la expresión “ciudadano común”, cree el Viceprocurador que ella no vulnera en forma alguna la Carta Política, ya que un principio de hermenéutica jurídica enseña que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas y, como de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, “común” es sinónimo de “cualquier”, no se introduce entonces ninguna discriminación.

Coincide el Viceprocurador con los planteamientos que formula el demandante sobre el

artículo 15 de la Ley acusada, pero no considera que deba declararse la inconstitucionalidad pues basta con fijarle un alcance a la palabra “todas” en el sentido de que ella incluya solamente los pronunciamientos que deciden sobre el mérito de la litis, es decir que comprenda sólo sentencias absolutorias o condenatorias mas no inhibitorias.

No considera el representante del Ministerio Público que con el artículo 16 de la Ley 144 se vulnere el artículo 182 de la Carta, pues, al dejar por fuera de los conflictos de interés los aspectos morales, no se está desconociendo la posibilidad de que eventualmente existan causas que pertenezcan exclusivamente al fuero interno del congresista y que le impidan participar en algún proceso propio de sus funciones, en tanto en cuanto ello ya fue contemplado en el artículo 286 de la Ley 5a de 1992. Tampoco encuentra que la obligación de poner en conocimiento el conflicto de interés a la mesa directiva sea inconstitucional “si se tiene en cuenta que ella representa a la Cámara, y de otra parte, que la norma constitucional no exige que la manifestación se haga a la totalidad de la célula legislativa, lo que sería absurdo, toda vez que es la mesa directiva quien reparte el trabajo entre los miembros de las diferentes comisiones y a quien compete aceptar una eventual manifestación de impedimento”.

En relación con el recurso extraordinario de revisión, consagrado en el artículo 17, cree el Viceprocurador que es inconstitucional por cuanto el citado recurso carece de un elemento fundamental inherente a los medios de impugnación cual es la existencia de la autoridad competente para decidirlo. Además, señala, “el proceso de pérdida de la investidura es de única instancia, y su tramitación se surte ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que para el caso no cuenta con un superior jerárquico”.

Estima el Viceprocurador que el artículo 18 de la Ley 144 es exequible porque los alcances que pretende darle al artículo 180 de la Constitución hacen del mismo un texto inequívoco, lo cual no da lugar a interpretaciones contrarias al espíritu del Constituyente.

Por todo lo anterior, el Viceprocurador General de la Nación solicita a la Corte efectuar las siguientes declaraciones en relación con la Ley 144 de 1994:

“1. Declarar EXEQUIBLE la Ley 144 de 1994, en cuanto no era indispensable que el Congreso le diera el trámite de ley estatutaria.

3. Declarar EXEQUIBLES en su totalidad los artículos 16 y 18.

4. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1º, salvo la expresión “en pleno” y el parágrafo de esta norma que son INEXEQUIBLES.

5. Declarar EXEQUIBLE el artículo 3º, salvo las expresiones “en pleno” y “a la decisión adoptada por dicha Cámara” que son INEXEQUIBLES.

6. Declarar EXEQUIBLE el artículo 4º en lo acusado.

7. Declarar EXEQUIBLE el artículo 7º, salvo la expresión “por el Presidente del Consejo de Estado” que es INEXEQUIBLE.

8. Declarar EXEQUIBLES los artículos 11 y 12, salvo las expresiones “en pleno” empleadas en dichas disposiciones, que son INEXEQUIBLES.

9. Declarar EXEQUIBLE el artículo 15, siempre y cuando la expresión “todas” abarque solamente a las sentencias condenatorias y absolutorias dictadas en los procesos de pérdida de la investidura”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre una ley de la República (artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política).

Inaplicabilidad del trámite especial de ley estatutaria

Argumento principal entre los que expone el actor es el de que la totalidad de la Ley 144 de 1994 es inconstitucional por cuanto ha debido tramitarse como ley estatutaria, toda vez que, decretada la pérdida de la investidura, se impide hacia el futuro el ejercicio de un derecho fundamental como es el de acceso al ejercicio y control del poder político (Artículo 40 C.P.), motivo suficiente, en el sentir del impugnador, para que se hiciera aplicable el artículo 152 de la Constitución, a cuyo tenor se regularán mediante leyes estatutarias los derechos fundamentales y los mecanismos para su protección.

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que la reserva de ley estatutaria, si bien debe exigirse como requisito de forma indispensable cuando la materia del proyecto corresponda a cualquiera de los temas señalados en el artículo 152, no es exigible de manera absoluta en todas las ocasiones en que alguno de aquéllos sea objeto de mención o referencia. No todo precepto que de alguna manera guarde relación con ellos debe ser aprobado mediante el trámite excepcional previsto para esa clase de leyes.

En el caso de los derechos fundamentales, es bien sabido que pueden verse afectados directa o indirectamente, de una u otra forma, por cualquier regla jurídica, ya en el campo de las relaciones entre particulares, o en el de las muy diversas actividades del Estado. En últimas, en el contenido de todo precepto se encuentra, por su misma naturaleza, una orden, una autorización, una prohibición, una restricción, una regla general o una excepción, cuyos efectos pueden entrar en la órbita de los derechos esenciales de una persona natural o jurídica.

Piénsese, por ejemplo, en el caso de los procedimientos, que según el artículo 29 de la Constitución deben ser fijados por la ley de manera previa a todo juzgamiento o actuación judicial o administrativa. Por definición se relacionan con el debido proceso, que es un derecho fundamental, y, más aun, de lo que en tales normas se diga debe deducirse en los casos concretos a ellas sometidos si quien las aplica acata o vulnera las garantías procesales.

Pero deducir de esa consideración que todas las normas de procedimiento deban estar incluidas forzosamente en leyes estatutarias implica interpretación exagerada del artículo 152 de la Constitución Política y convierte la excepción allí incluída en regla general que, en ese supuesto, debería extenderse lógicamente a todos los códigos procesales y a las reglas, aún aisladas, que pudieran afectarlos, adicionarlos o modificarlos.

Si fuera seguido ese mismo criterio, que la Corte no acoge, la materia penal en su integridad debería ser objeto del especialísimo trámite por cuanto, al fin y al cabo, las sentencias condenatorias y los autos de detención, así como las medidas de seguridad que se aplican a los inimputables, afectan de manera directa el derecho fundamental de la libertad.

En ese orden de ideas, el correcto entendimiento del artículo 152 de la Constitución no puede consistir en que el legislador evada las exigencias formales de excepción para aquellos casos

en que, según la Carta, tiene lugar la ley estatutaria, pero tampoco en que esta modalidad legislativa abarque, sin un criterio razonable que encaje dentro del sistema positivo colombiano, todas las normas que integran el orden jurídico.

En cuanto a los derechos fundamentales, el criterio para definir si se requiere ley estatutaria para la expedición de las normas que tocan con ellos radica, según lo ha expuesto esta Corte, en la verificación de si los preceptos correspondientes afectan el núcleo esencial de aquéllos, como cuando se consagran restricciones o limitaciones a su ejercicio, lo que en verdad se traduce en su regulación, claramente aludida en el artículo 152 de la Carta.

Debe recordarse que esta Corte, en sentencias C-013 del 21 de enero de 1993, C-311 del 7 de julio de 1994 y C-425 del 29 de septiembre del mismo año, para mencionar algunas, ha puesto de presente que la reserva constitucional sobre regulación de los derechos fundamentales por el trámite calificado propio de la ley estatutaria "no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario".

Ha señalado la Corporación que las leyes estatutarias en esa materia "están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, pero no fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos, pues, de algún modo, toda la legislación, de manera más o menos lejana, se ve precisada a tocar aspectos que con ese tema se relacionan".

En la Sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz) la Corte expresó que la interpretación del artículo 152 de la Carta debe ser estricto, de tal manera que "cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho".

De allí que las oportunidades en que esta Corte se ha visto precisada a declarar la inconstitucionalidad de una norma o conjunto de normas por no haber seguido el Congreso, debiendo hacerlo, el trámite de la ley estatutaria, son únicamente aquéllas en que de manera palmaria el contenido de la normatividad así lo exige, como aconteció con la Ley electoral (Sentencia C-145 del 23 de marzo de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), pues sin

lugar a dudas los temas en ella incluidos se enmarcaban dentro del literal c) del artículo 152 de la Carta, referente a “funciones electorales”; o con los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993, declarados inexequibles mediante Sentencia C-425 del 29 de septiembre de 1994, toda vez que se trataba de preceptos dictados “bajo el designio indudable de regular, por la vía de la restricción, el derecho a la información, plasmado en el artículo 20 de la Carta”.

Tal no es el caso de la Ley 144 de 1994, pues su objeto no radica en regular, restringir o limitar -como lo cree el accionante- el ejercicio del derecho de acceso a los cargos públicos (Artículo 40 C.P.), entre otras razones por la muy poderosa de que fue la propia Constitución la que en su artículo 179, numeral 4º, instituyó la inhabilidad permanente para ser congresista, aplicable a quienes hayan perdido tal investidura. No podía, entonces, la ley introducir regulación alguna de un derecho que, para los sancionados, la Constitución Política no reconoció.

La materia de las normas impugnadas es, como lo expresa el título de la Ley y como se descubre fácilmente al cotejar el contenido de todas ellas, la relativa a los procedimientos que deben seguirse en los casos en que un congresista sea acusado ante el tribunal competente de haber incurrido en cualquiera de las causas que la Constitución prevé para la pérdida de investidura.

Que la consecuencia de un eventual fallo en contra del incriminado sea la señalada en el artículo 179, numeral 4º, del Estatuto Fundamental no es argumento válido para sostener que el conjunto de la normatividad procesal haya debido aprobarse previo el trámite de una ley estatutaria.

Por este aspecto, las normas acusadas no vulneran los preceptos superiores.

Ubicación constitucional de la pérdida de investidura

El régimen constitucional aplicable a los congresistas es particularmente estricto en la Carta de 1991 puesto que el propósito primordial de su establecimiento consistió en el rescate del prestigio y la respetabilidad del Congreso.

Las normas pertinentes conforman todo un sistema dentro del cual debe ubicarse cada una de ellas para lograr su interpretación y aplicación.

La pérdida de la investidura, que constituye objeto primordial de este proceso, no puede ser entendida en su naturaleza y en sus alcances si no se la pone en relación con la normatividad de la cual hace parte, que consagra reglas precisas, exigibles a los individuos que conforman las cámaras legislativas, en garantía de su dedicación, probidad, imparcialidad, moralidad y cumplimiento, elementos que se preservan por la necesidad de salvaguardar la institución y de realizar los postulados de la Carta Política.

Los senadores y representantes son servidores públicos, según lo declara el artículo 123 de la Constitución, y, en consecuencia, están sometidos a los principios generales que rigen la función pública. Así, pues, están al servicio del Estado y de la comunidad y deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución y la ley.

Dispone el artículo 133 de la Carta que, como representantes del pueblo, en su calidad de miembros de cuerpos colegiados de elección popular directa, actúen consultando la justicia y el bien común. La norma señala que el elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores de las obligaciones propias de su investidura.

Los congresistas están sujetos a un estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades cuyo sentido constitucional ha sido expuesto por la Corte en recientes providencias:

“El especial celo del Constituyente en establecer todo un conjunto de normas con arreglo a las cuales habrá de ser ejercido el cargo de congresista se explica no sólo por la importancia intrínseca del Congreso en el Estado de Derecho sino por la trascendencia de la investidura de quien, escogido en las urnas para integrar la Rama Legislativa, tiene en su cabeza la representación del pueblo.

Tales normas responden a las necesidades de asegurar los cometidos básicos de la institución y de preservar la respetabilidad de quienes la componen, merced al sano desempeño de las delicadas funciones que se les confían.

Entre los objetivos buscados por esta normativa se halla el de garantizar a los gobernados que las personas a quienes se ha distinguido con tan alta dignidad no abusarán de su poder, aprovechándolo para alcanzar sus fines personales, pues la actividad a ellos encomendada debe estar exclusivamente al servicio del bien público.

En ese contexto se ubica el régimen de incompatibilidades de los congresistas, el cual, como ya lo subrayó esta Corte en Sentencia C-349 del 4 de agosto de 1994, es pieza fundamental dentro del Ordenamiento constitucional de 1991 y factor de primordial importancia para lograr los propósitos estatales, pues mediante ellas se traza con nitidez la diferencia entre el beneficio de carácter público, al cual sirve el congresista, y su interés privado o personal.

(…)

De allí que haya sido vedado a los miembros del Congreso, durante el período constitucional -y, en caso de renuncia, durante el año siguiente a su aceptación si el lapso para el vencimiento del período fuere superior-, desempeñar cualquier cargo o empleo público o privado; gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos; ser apoderados ante las mismas; celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno; ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos; celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste (artículos 180 y 181 de la Constitución).

Debe observarse que la Constitución no agotó el catálogo de las incompatibilidades aplicables a los congresistas, pues, a la luz de sus preceptos, bien puede el legislador introducir nuevas causales de incompatibilidad igualmente obligatorias. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-497 del 3 de noviembre de 1994).

Sobre las inhabilidades ha dicho la Corte:

“Al establecerse los requisitos negativos, es decir, las causales de inhabilidad, cuya ocurrencia implica la inelegibilidad de la persona en quien concurren, se exige que ella no se encuentre en determinada situación previa en el momento de efectuarse la elección. Tal ocurre, por ejemplo, con la condena por delitos comunes, la interdicción judicial, las sanciones disciplinarias, el ejercicio de jurisdicción o autoridad o el desempeño de cargos públicos…”

“Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que las inhabilidades… tienen razón de ser y

aplicabilidad respecto de dignidades a las cuales se aspira, señaladas en concreto…”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-194 del 4 de mayo de 1995).

La violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades lesiona a la institución e implica fraude a los electores.

Los miembros del Congreso están asimismo obligados a asistir a las sesiones en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. El ausentismo representa abandono de las funciones encomendadas y grave peligro para el cumplimiento de las delicadas tareas propias de las cámaras, dadas las exigencias constitucionales en materia de quórum y mayorías. La inasistencia, salvo casos de fuerza mayor, no es otra cosa que irresponsabilidad en el ejercicio del cargo.

También resulta claro que el congresista contrae un compromiso con sus electores y con la institución, por lo cual debe posesionarse cuando se instalan las cámaras. La posesión lo vincula jurídicamente con sus deberes, sus derechos y sus altas responsabilidades institucionales.

La indebida destinación de dineros públicos y el tráfico de influencias son conductas ilícitas que, además de merecer sanción penal, atentan contra el Congreso y contra el Tesoro Público, por lo cual quien en ellas incurre es indigno de ejercer la magna función propia del congresista.

La Constitución ha establecido la pérdida de la investidura como una sanción que es independiente de las penales que pudieran ser aplicables por la comisión de delitos y que encuentra su razón de ser en el régimen constitucional de las actividades que cumplen los congresistas. Tiene un carácter disciplinario de muy especiales características, la competencia para decretarla es atribuida de manera exclusiva a un tribunal -el Consejo de Estado- y tan sólo puede operar en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Carta Política establece. Las causas que dan lugar a ella son taxativas (artículo 183 C.P.).

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.

La Corte Constitucional considera que las normas constitucionales en las cuales se consagra la pérdida de la investidura deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquéllas.

La enunciada norma dispone 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 la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Ya se ha visto que la Constitución misma se ha ocupado en determinar los preceptos preexistentes aplicables a estos casos, enunciando las causas que llevan a decretar la pérdida de la investidura, y que también ha señalado cuál es el tribunal competente.

La Ley 144 de 1994, atacada en este proceso, tiene por objeto precisamente la determinación de tal procedimiento y por tanto, en su conjunto, responde al ejercicio de una competencia expresamente radicada por la Constitución en cabeza del Congreso.

Las normas acusadas

– 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 inexequibles 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.

Al respecto, la Corte Constitucional reitera los argumentos que expuso en la Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994 (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara), en virtud de los cuales fue declarado inexequible el artículo 298 numeral 3º de la Ley 5a de 1992. Dicha providencia ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional (artículo 243 C.P.).

Dijo así la Corte:

"…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.

Es así como el artículo 236 de la Carta Política señala que:

"…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 funcion 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 judicicial 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'”.

De otra parte, se declarará inexequible la referencia a la ley en cuanto al señalamiento de nuevas causales de pérdida de investidura, pues la enunciación hecha en la Carta es taxativa y no autoriza al legislador para ampliar los motivos de la sanción.

– El artículo tercero dispone que cuando la solicitud de pérdida de investidura sea formulada por la mesa directiva de la cámara a la cual pertenezca el congresista, ésta deberá ser enviada al Consejo de Estado en pleno, dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha cámara, junto con toda la documentación correspondiente.

Esta disposición está íntimamente ligada a la que consagraba el artículo 298 de la Ley 5a de 1992, declarado inexequible por la Corte Constitucional, pues en el aludido precepto se establecía que las cámaras calificarían la ocurrencia de las causales para la pérdida de investidura y harían las correspondientes declaraciones. Son precisamente estas declaraciones las referidas por la norma que ahora se considera, ya que los dos días que en ella se conceden a la respectiva mesa directiva para enviar la solicitud al Consejo de Estado se cuentan desde “la decisión adoptada por dicha cámara”.

Como expresó la Corte en su oportunidad, al conceder al pleno de cada corporación legislativa la atribución de calificar las violaciones del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, se recortaba la competencia incondicionada y exclusiva del Consejo de Estado tratándose de una cualquiera de las causales que

constitucionalmente originan la pérdida de investidura y, además, se desconocía de manera flagrante la competencia que la Constitución Política radicó únicamente en la mesa directiva de la cámara correspondiente y no en la Plenaria, ni en las comisiones permanentes.

Por otra parte, se alude una vez más al Consejo de Estado "en pleno" lo cual, ya se dijo, quebranta normas constitucionales.

La disposición objeto de estudio se aviene a la Constitución sólo parcialmente, en cuanto reitera que la solicitud de la mesa directiva de la cámara a la cual pertenezca el congresista deberá ser enviada al Consejo de Estado, tribunal competente para resolver. En lo demás, contraría los preceptos fundamentales.

El artículo será declarado exequible, salvo las expresiones "…en pleno, dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha cámara…", que serán declaradas inexequibles.

– El artículo cuarto, que señala los requisitos y datos que debe reunir la solicitud de pérdida de investidura cuando provenga de un ciudadano, se aviene a la Constitución, pues no hace nada diferente de exigir que quien, en ejercicio de un derecho reconocido por la Carta, acude al tribunal competente con el objeto de pedirle que declare la pérdida de la investidura de un congresista, lo haga identificándose, señalando e identificando al acusado, fundando su acusación y aportando o solicitando las pruebas a que haya lugar. Esto es necesario en toda demanda, por informal que sea, para que la autoridad judicial cuente con los elementos mínimos indispensables con el objeto de iniciar la actuación que le corresponde.

Es claro, además, que la plena identificación del ciudadano demandante le otorga seriedad a la acusación, tratándose de un proceso con tan delicadas consecuencias, y responsabiliza al actor en relación con lo que afirme. Se excluyen así los procesos iniciados por anónimos que encubren conductas subrepticias y cobardes.

Este artículo será declarado exequible, excepto la palabra "común", utilizada en el texto para calificar al ciudadano que solicita declarar la pérdida de investidura.

Tal expresión, además de peyorativa -como bien lo anota el demandante-, excluye a las personas que ejercen autoridad o jurisdicción, quienes también son ciudadanos y, según la

Carta Política, pueden ejercer la acción de que se trata, dado el indudable interés público que la sustenta, pero no son ciudadanos “comunes”.

El artículo 184 de la Constitución permite que “cualquier” ciudadano formule la solicitud, confiriendo así una mayor amplitud al concepto, en cuanto basta tal condición para actuar, sin que la Carta haya discriminado, como sí lo hace la disposición examinada.

En ese sentido, la simple alusión al ciudadano, sin calificativos adicionales, resulta ser más comprehensiva y clara, y mejor avenida a la Constitución.

– El artículo quinto de la Ley 144 de 1994, a cuyo tenor cuando la causal invocada sea la indebida destinación de dineros públicos o la de tráfico de influencias debidamente comprobado o la de haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada y constancia de que se encuentra vigente y no extinguida judicialmente, será declarado inexequible por los mismos motivos expuestos por esta Corte en Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994, en la cual se expresó sobre el artículo 297 de la Ley 5a de 1992, hallado entonces contrario a la Constitución, lo siguiente:

“Es frecuente observar cómo a diario se registran casos en que, para diferenciar la acción penal de la disciplinaria, un servidor puede ser procesado penalmente, sin perjuicio de la acción disciplinaria, frente a una supuesta falta o infracción, más aún cuando la Carta Política no exige en parte alguna que previamente a la declaratoria de pérdida de investidura de los Congresistas, de que tratan las causales 4a. y 5a. del artículo 183, se requiera “previa sentencia penal condenatoria.”

Además, por cuanto quien conoce de la acción disciplinaria, con plena competencia constitucional, no es el mismo organismo a quien se le ha adscrito la potestad de la sanción penal.

Ello es obvio, pues, lo contrario, conduciría indefectiblemente a que, por el hecho de ser sancionado penalmente por un organismo diferente, tenga otra Corporación judicial (Consejo de Estado) que limitarse a cumplir el proveído que consolida la existencia de un delito, para deducir, además, sin fórmula de juicio, una responsabilidad disciplinaria de pérdida de investidura que acarrearía una doble sanción frente a un mismo hecho, con violación del

principio universal NON BIS IN IDEM.

Tal visión recortaría en forma grave la competencia del Consejo de Estado, órgano al cual la Constitución le confiere exclusivamente la competencia de decretar la pérdida de la investidura. Se observa además, que sin la plenitud de atribuciones inherentes al ejercicio de jurisdicción en materia sancionatoria, como son las competencias judiciales de instrucción, de acusación y de juzgamiento, no podría constitucionalmente habérsele asignado al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo la competencia de imponer esta sanción, sometiéndola a la existencia de un requisito previo, no previsto en la Carta, como lo es el de la "previa sentencia penal condenatoria" a que alude la norma acusada.

Agrégase a lo anterior que la existencia de estos dos tipos de responsabilidad separables y autónomos es, por lo demás, lo congruente con las razones que inspiraron al Constituyente para consagrar, con los propósitos que ya se mencionaron, un sistema más severo que estuviese a disposición de los ciudadanos, para sancionar los comportamientos que atenten contra la dignidad de la investidura de Congresista, alejada de cualquier proceso previo de carácter penal.

En razón de lo expuesto, esta Corte declarará la inexequibilidad del parágrafo segundo del artículo 296, al igual que la del artículo 297, que condicionan la iniciación del proceso de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, en el caso de indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias debidamente comprobado, a una previa sentencia penal condenatoria, exigencia esta que en ninguna parte se encuentra consagrada en la Carta Política". (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

La Corte debe insistir en que las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan. Al congresista no se lo priva de su investidura, inhabilitándolo para volver a ser elegido en tal condición, por el hecho de haber incurrido en un determinado hecho punible y menos como consecuencia de haber sido hallado penalmente responsable. Lo que el Consejo de Estado deduce en el curso del proceso correspondiente es la violación, por parte del

implicado, de las normas especiales que lo obligan en cuanto miembro del Congreso. Se trata de un juicio y de una sanción que no están necesariamente ligados al proceso penal que, para los respectivos efectos, lleve a cabo la jurisdicción, pues la Constitución exige más al congresista que a las demás personas: no solamente está comprometido a no delinquir sino a observar una conducta especialmente pulcra y delicada que, si presenta manchas, así no sean constitutivas de delito, no es la adecuada a la dignidad del cargo ni a la disciplina que su ejercicio demanda.

Puede afirmarse, en consecuencia, que si el legislador, en ejercicio de sus atribuciones, llegara a suprimir delitos como el tráfico de influencias o la indebida destinación de dineros públicos, tales conductas seguirían dando lugar a la pérdida de la investidura en el caso de los congresistas mientras permaneciera vigente el artículo 183 de la Constitución Política. Mal podría alegarse en ese supuesto que la desaparición del calificativo legal a ellas atribuido implicara a la vez que la previsión constitucional cayera en el vacío y menos todavía que, probados ante el Consejo de Estado tales comportamientos, no pudiera aplicarse al acusado la respectiva sanción disciplinaria contemplada por el Constituyente.

Dada esta naturaleza de la pérdida de la investidura, que corresponde a un régimen de especial disciplina exigido a los miembros del Congreso, bien puede acontecer que, en los eventos del tráfico de influencias e indebida destinación de dineros públicos, no llegue a imponerse la pena dentro del proceso penal por circunstancias tales como la ausencia de dolo, sin que por ello se extingan las posibilidades de la sanción constitucional por la falta cometida en contra de la dignidad de la institución.

Las mismas consideraciones resultan válidas en relación con el parágrafo de la disposición demandada, referente a la celebración, por interpuesta persona, de contratos que constituyan incompatibilidad.

El Consejo de Estado debe poder establecer directamente la causal de pérdida de investidura, sin necesidad de que previamente otro juez lo haya declarado.

Observa la Corte que la norma examinada, además de supeditar la pérdida de la investidura a la existencia de un fallo condenatorio por los delitos mencionados, también exigió ese requisito para la circunstancia de “haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos”.

Se trata de una circunstancia que se traduce en la inelegibilidad de la persona en la cual concurre, según lo dispone el artículo 179, numeral 1º, de la Constitución Política. Si se presenta y, pese a ello, se produce la elección, puede demandarse la nulidad de ésta pero igualmente se configura una de las modalidades de la primera causal de pérdida de la investidura (artículo 183 C.P.), consistente en la violación del régimen de inhabilidades consagrado en la Carta para los congresistas.

Claro está, dentro de tal régimen se encuentra la disposición contenida en el artículo 179, numeral 1º, pues la inelegibilidad de que se habla es también una inhabilidad, toda vez que impide la elección.

Desde luego, la prueba de la violación en tal caso no puede ser otra que la sentencia condenatoria definitiva, debidamente ejecutoriada, según lo dispuesto en el artículo 248 de la Constitución.

Pero, de todas maneras, la referencia a la situación en comento es también inconstitucional toda vez que el artículo exige acreditar que la sentencia condenatoria "se encuentre vigente y no extinguida judicialmente". Con ello se desconoce la norma del nombrado artículo 179-1 de la Carta, que consagra la inelegibilidad sin importar la época en la cual se hubiere proferido la sentencia condenatoria, ya que, de admitirse el requisito legal bajo examen, la pérdida de la investidura no procedería cuando se tratara de una sentencia plenamente cumplida y, por lo tanto, carente de vigencia actual o "extinguida judicialmente".

– El artículo sexto de la Ley es exequible, pues está destinado, como es natural en todo régimen procesal, a estatuir los requisitos indispensables para la presentación de la demanda y para definir el momento en que ella se considera presentada, lo cual tiene repercusión en lo referente a términos.

– Lo propio puede afirmarse del artículo séptimo, que establece el trámite interno que habrá de darse a la solicitud en el Consejo de Estado, su reparto y las reglas sobre admisión de la misma.

El precepto en nada se opone a la Constitución y, por el contrario, plasma las reglas propias del juicio (artículo 29 C.P.).

El demandante ha sostenido que esta norma se opone a la Carta por cuanto, según lo deducido por esta Corporación en torno a la composición del Consejo de Estado cuando haya de resolver sobre demandas en que se pida decretar la pérdida de investidura de un congresista, quien reparte no debería ser el Presidente del Consejo de Estado sino el de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

La Corte no acoge este argumento, si se tiene en cuenta que la función de reparto no implica que el funcionario encargado por la ley de llevarla a cabo sea el mismo que deba fallar. Ello conduciría a eliminar de plano el mecanismo de reparto vigente para los juzgados municipales o de Circuito cuando hay varios de ellos en una misma localidad.

El reparto, considerado como un acto indispensable para definir quién habrá de conducir el proceso, no es en sí mismo un acto por medio del cual se ejerza la función jurisdiccional, pues quien reparte no resuelve sobre el asunto examinado.

El reparto tiene por objeto definir, dentro de reglas de juego anticipadas, claras y precisas, cómo habrá de radicarse la competencia en un determinado juez para el caso concreto, asegurando a la vez su imparcialidad.

Que la cabeza del Consejo de Estado reparta es algo natural, toda vez que la solicitud se dirige a la Corporación como tal, lo que no compromete la competencia exclusiva de una de sus salas -la Plena de lo Contencioso Administrativo- para decidir sobre aquélla, de conformidad con la doctrina que en ésta y en anterior sentencia ha sentado la Corte Constitucional.

Es claro que el Presidente del Consejo de Estado, según esas directrices, no podrá repartir una solicitud de pérdida de investidura a uno de los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

El cargo es infundado.

– Los artículos octavo y noveno acusados no podrían ser contrarios a la Constitución, en cuanto tienen por objeto hacer que, mediante la notificación, el congresista que habrá de ser procesado conozca sobre la existencia de la acusación en su contra y pueda, en consecuencia, defenderse, aportando las pruebas que permitan controvertir las afirmaciones

del actor y contradecir el material probatorio que éste haya acompañado a su solicitud. Ello es inherente al debido proceso (artículo 29 C.P.).

El artículo octavo, por otra parte desarrolla el artículo 277 de la Constitución, al indicar uno de los casos en que debe participar, en defensa de los intereses de la sociedad y del orden jurídico, el Ministerio Público.

– El artículo décimo de la Ley ordena al Magistrado Ponente decretar las pruebas pertinentes y señalar un término hasta de tres (3) días hábiles para su práctica, e indicar la fecha y hora para la audiencia pública de que trata el artículo 11 ibídem.

Nada en este precepto desconoce la normatividad constitucional. Se trata apenas de indicar, como tiene que hacerlo el legislador, los pasos que deberán seguirse dentro del proceso, en especial en cuanto se refiere al recaudo del material probatorio.

Señala igualmente términos al magistrado conductor del proceso, para que, de acuerdo con el artículo 228 de la Constitución, sean observados con diligencia.

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

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

Esta norma será declarada exequible, toda vez que la Corte Constitucional no encuentra que se oponga en ningún sentido a la institución de la pérdida de la investidura ni que se aparte de ninguna otra norma constitucional.

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

a los que se esgriman en su contra.

La importancia que tiene un congresista dentro de la organización del Estado colombiano, su carácter de representante del pueblo, las delicadas funciones que cumple y las graves consecuencias que para su futura actividad política tendría un eventual fallo en contra, hacen de la audiencia pública un adecuado instrumento procesal para que el asunto, de indudable interés colectivo se ventile de manera abierta, a diferencia de lo que ocurre con los debates relativos a intereses y conflictos de alcance meramente particular.

Esta norma será declarada exequible, con excepción de las palabras “en pleno”, por las razones ya expuestas.

– Los artículos decimosegundo, decimotercero y decimocuarto, objeto de demanda, están encaminados a regular el registro de la ponencia, su discusión y aprobación, así como la mayoría exigida (mayoría de votos), y los trámites inmediatos a la adopción de la sentencia, su comunicación al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio de Gobierno para lo de sus funciones, y a las autoridades judiciales competentes para los casos en que haya fundamento en cuanto a la posible comisión de hechos punibles. También tienen por objeto establecer la regla aplicable sobre acumulación de procesos cuando varios ciudadanos hayan solicitado la pérdida de investidura.

Serán declarados exequibles por cuanto únicamente cumplen el papel que les corresponde en el sentido de establecer normas procesales, asegurando así que la determinación judicial y sus consecuencias respondan a claras previsiones. Ello hace parte de las garantías del debido proceso (artículo 29 C.P.).

Tan sólo se declararán inexequibles las palabras “en pleno”, del artículo 12, por los motivos varias veces indicados.

– El artículo decimoquinto preserva el principio según el cual ninguna persona podrá ser juzgada dos veces por el mismo hecho (“non bis in idem”), expresamente plasmado en el artículo 29 de la Carta Política.

Al mismo tiempo, el precepto es explícito al destacar que todas las sentencias dictadas en esta clase de procesos hacen tránsito a cosa juzgada, lo cual preserva la seguridad jurídica.

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

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

Con estas precisiones, la norma será declarada exequible, pues de ninguna manera se opone a la Constitución.

– El artículo decimosexto se limita a reiterar lo previsto en el 182 de la Constitución Política, en el sentido de que los congresistas están obligados a poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

Recuérdese que el mismo mandato constitucional autoriza a la ley para determinar lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

– El artículo decimoséptimo de la Ley 144 de 1994 consagra el recurso extraordinario especial de revisión, que podrá interponerse contra las sentencias proferidas por el Consejo de Estado mediante las cuales se decrete la pérdida de la investidura, dentro de los cinco años siguientes a su ejecutoria.

Son causales para recurrir, según la norma, las establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, es decir, las siguientes:

“1. Haber dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.

2. Si se recobraren pruebas decisivas después de dictada la sentencia con las cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

3. Cuando aparezca, después de proferida la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

4. Cuando la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica no reunía, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o si con posterioridad a la sentencia hubiera perdido esta aptitud, o cuando sobreviniere alguna de las causales legales para su pérdida.

5. Cuando se hubiere dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida.

6. Cuando existiere nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso contra la cual no procedía ningún recurso.

7. Haber dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

8. Cuando la sentencia fuere contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquélla fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue denegada”.

Aunque, como puede verse, no todas las causales de revisión enunciadas en la norma transcrita son aplicables al caso de pérdida de la investidura -pues, por ejemplo, los numerales 3 y 4 resultan del todo ajenos a esta clase de procesos-, tal circunstancia no hace la referencia inconstitucional, sino que, más bien, queda en manos del juez de revisión la competencia para definir si en el caso concreto tiene cabida alguno de los motivos legalmente previstos.

A ellos se adicionan, como razones de revisión, la falta del debido proceso, la violación del derecho de defensa y la de no haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva corporación y proferido las declaraciones de ambas cámaras conforme al trámite establecido

en el reglamento del Congreso contenido en la Ley 5a de 1992.

Que el legislador establezca recursos contra las providencias judiciales es algo que corresponde a su función, ya que la Carta Política no se ocupa en enunciarlos taxativamente y, en cambio, respecto de las sentencias condenatorias, establece, como una de las garantías inherentes al debido proceso, la de impugnarlas.

Para la Corte, la opción que tiene quien es condenado, de atacar la sentencia mediante la cual se lo condena hace parte del derecho de defensa, toda vez que, existiendo como existen, las posibilidades de error judicial y las de fallos fundados en documentos, testimonios u otras pruebas que luego resultan falsos, o en hechos posteriormente desvirtuados, sería contrario a la idea misma de justicia que el afectado en tales eventos no pudiera obtener la reconsideración o el nuevo estudio del caso.

Aceptar que la Constitución prohibe al legislador establecer el recurso extraordinario de que se trata implica convertir en irreversibles decisiones de trascendencia inocultable en cuanto al ejercicio futuro de derechos constitucionales fundamentales (artículos 25 y 40 C.P.), partiendo del supuesto de la infalibilidad del juez, lo que resulta inaceptable cuando se pretende alcanzar el fin de un orden justo, propuesto por el Preámbulo de la Constitución Política.

Esta Corte ha señalado (Cfr. Sentencia C-543 del 1º de octubre de 1992) que, por regla general, una vez agotadas todas las instancias y cumplidas todas las ocasiones de revisión de un proceso, debe llegarse a un momento definitivo, en el cual se adquiera la certidumbre de que lo fallado no podrá volver a examinarse judicialmente, según el principio de seguridad jurídica en el cual se funda la cosa juzgada.

Pero es claro que ese estadio de última definición no excluye los recursos extraordinarios, menos todavía cuando el proceso -como en el caso que se considera- es tramitado y resuelto en única instancia, pues en tales eventos aumentan las posibilidades de equivocación del fallador y se hace indispensable, en guarda de los derechos fundamentales del condenado, brindarle la oportunidad de controvertir la sentencia.

Ello es todavía más claro cuando el fallo proferido implica la inhabilidad absoluta y permanente para volver a desempeñar en el futuro un cargo, como ocurre con la pérdida de

la investidura.

Del hecho de que la Constitución misma no haya plasmado recurso alguno contra la sentencia que decreta la pérdida de la investidura no puede deducirse que esté impedido el legislador para establecerlo, menos todavía si se trata de uno extraordinario, fundado en causales constitucionales tan evidentes como la de haber incurrido la sentencia en falta al debido proceso.

Por el contrario, la norma demandada encuentra fundamento en el artículo 184 de la Carta Política, a cuyo tenor la pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado "de acuerdo con la ley". Lo establecido en ésta es válido mientras no contraríe la Constitución, como en efecto no ocurre en este caso.

El tema de la competencia para resolver sobre el recurso ha sido controvertido por el Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, que ha resuelto inaplicar en varias ocasiones el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, alegando que "ni en la ley que consagró el recurso extraordinario especial de revisión, ni en norma anterior o posterior, se determinó la autoridad judicial ante la cual éste podía interponerse y tramitarse, de donde se concluye que en la actualidad la competencia para conocer del referido recurso no ha sido asignada y, consecuencialmente, no puede la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado asumir el conocimiento (…), hasta tanto el legislador determine esa competencia".

La Corte Constitucional no entrará a definir en este proceso cuál es el juez competente, función ésta que corresponde al legislador, pero se abstendrá de declarar la inconstitucionalidad de la norma pues el motivo que invoca el Consejo de Estado no es de inconstitucionalidad, por no haberse quebrantado principio ni disposición alguna de la Carta al establecerse el recurso, sino más bien un llamado de atención al Legislativo para que, por vía de autoridad, defina a quién corresponde resolver sobre los recursos extraordinarios que se interpongan contra las sentencias mediante las cuales se decreten pérdidas de investidura.

La norma separa las causales de "falta del debido proceso" y "violación del derecho de defensa". En realidad, el segundo aspecto hace parte del primero, como lo consagra el artículo 29 de la Constitución, de tal manera que cuando el derecho de defensa es

desconocido se viola necesariamente el debido proceso, que es un concepto genérico. Sin embargo, lo anotado no obsta para la exequibilidad del precepto, que precisamente encuentra su sentido y fundamento constitucional en la necesidad de brindar a quien es condenado la posibilidad de impugnar la sentencia cuando ella en sí misma constituye una vulneración de las garantías procesales.

El artículo decimoséptimo sublite será declarado exequible, con excepción del literal c), que alude a las previas declaraciones de las cámaras, halladas inexequibles según Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994.

No sobra advertir que la presentación del recurso, cuyo carácter es extraordinario, no interrumpe la ejecución de la sentencia y, por lo tanto, la pérdida de la investidura ya decretada permanece vigente mientras se produce el fallo de revisión.

– El artículo decimoctavo es constitucional, pues hace explícito el concepto de incompatibilidad, dándole el alcance de actividad simultánea o concomitante con la del ejercicio del cargo de congresista, lo cual coincide con lo expresado por esta Corte en sentencias C-349 del 4 de agosto de 1994 y C-497 del 3 de noviembre del mismo año, ratificadas recientemente en Sentencia C-194 del 4 de mayo de 1995.

En tales providencias afirmó la Corte que la incompatibilidad significa imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades, pues “dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo -como es el de congresista para el caso que nos ocupa- aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición”.

“En otros términos -añadió la Corte- estamos ante aquello que no puede hacer el congresista de manera simultánea con el desempeño de la gestión pública que le corresponde, por entenderse que, si las actividades respectivas fueran permitidas, se haría daño al interés público en cuanto se haría propicia la indebida influencia de la investidura para fines particulares”.

La norma examinada, al definir el concepto de incompatibilidad, evita equívocos en la determinación de la responsabilidad de un congresista para los efectos de la pérdida de la investidura. Será declarada exequible.

No puede olvidarse, desde luego, que, para el caso de los congresistas, el artículo 181 de la Carta Política mantiene las incompatibilidades en el evento de renuncia durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior. Aquí la simultaneidad que se predica en la norma se refiere al tiempo de la correspondiente prohibición constitucional.

– El artículo decimonoveno se ajusta a la Carta, toda vez que apenas declara la modificación o erogación que la vigencia de la Ley implica respecto de la legislación precedente.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárense EXEQUIBLES los artículos 2, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 18 y 19 de la Ley 144 de 1994, "por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas".

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 4º de dicha Ley, excepto la palabra "común", que se declara INEXEQUIBLE.

Tercero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 1º de la mencionada Ley, salvo las expresiones "en pleno", así como "…y la ley, en especial la Ley 5a de 1992 en sus artículos 292 y 298", contenidas en su texto, y la totalidad de su parágrafo, que se declaran INEXEQUIBLES.

Cuarto.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 3º de la Ley 144 de 1994, excepto las expresiones "…en pleno dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha cámara", las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

Quinto.- Declárase INEXEQUIBLE el artículo 5º de la señalada Ley, en su totalidad.

Sexto.- Declárense EXEQUIBLES los artículos 11 y 12 de la Ley salvo las palabras "en pleno",

que en ambos casos se declaran INEXEQUIBLES.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-247/95

Ref.: Expediente D-714

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994

Demandante: Luis Guillermo Nieto Roa

Magistrado Ponente:

Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Considero que el artículo 5o. de la Ley 144 de 1994, no viola la Constitución Política. Por esta razón, con todo respeto me he permitido disentir de la mayoría. Las razones de mi posición se recogen en el salvamento de voto que suscribí en relación con la sentencia C-319 de julio 14 de 1994 de esta Corporación, al cual me remito en su itnegridad.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-247/95

RECURSO DE REVISION CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Término para interponerlo (Aclaración de voto)

El término de cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un congresista, es un término poco razonable, por cuanto, a su juicio, resulta excesivamente prolongado con relación a otros que, con similares propósitos, están consagrados en la legislación procesal.

En lo que respecta a la exequibilidad parcial del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, declarada en la Sentencia de la referencia, el suscrito magistrdo se permite aclarar que, aunque no encuentra razones de fondo para sustentar la inexequibilidad del llamado “recurso extraordinario especial de revisión” que ella consagra -por cuanto es facultad del legislador establecer modificaciones o adiciones al procedimiento judicial-, encuentra que el término de cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un congresista, es un término poco razonable, por cuanto, a su juicio, resulta excesivamente prolongado con relación a otros que, con similares propósitos, están consagrados en la legislación procesal.

Fecha, ut supra,

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado