

C-319-94

Sentencia No. C-319/94

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Naturaleza/PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Existencia de sentencia penal condenatoria/PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Vulneración

Esta Corporación estima contraria a la Carta Política la exigencia de previa sentencia penal condenatoria, en los casos de indebida destinación de dineros públicos o de tráfico de influencias debidamente comprobados. Por razón de su naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de la investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la transgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan. Para la Corte, el tipo de responsabilidad política de carácter disciplinario exigible al Congresista que incurriere en la comisión de una de las conductas que el Constituyente erigió en causal de pérdida de la investidura, es perfectamente diferenciable y separable de la penal que la misma pudiere también originar, por haber incurrido en un delito, independientemente de la acción penal. 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.

CONSEJO DE ESTADO-Competencia para conocer procesos de pérdida de Investidura

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 habersele 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.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Procedimiento

Análoga declaración de inexecutable pronunciará la Corte en relación con lo preceptuado en los artículos 298, 302 y 303 de la Ley 5a. de 1992, en cuanto que, respecto de las otras causales previstas en el artículo 296 ibídem, pretenden condicionar el proceso de pérdida de investidura, a adelantarse por el Consejo de Estado, a los resultados con que culminare el procedimiento tramitado internamente por el Congreso que, a ese fin, instituyen, con el carácter de "presupuesto previo de procedibilidad" ante el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Lo allí preceptuado no sólo recorta la competencia incondicionada y exclusiva que tiene el Consejo de Estado, tratándose de una cualquiera de las causales que constitucionalmente originan la pérdida de investidura, sino que además,

comporta flagrante desconocimiento de la competencia que la Constitución Política ha radicado, únicamente, en la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente y no en la Plenaria de las Cámaras, ni en las Comisiones a que aluden las normas demandadas.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

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.

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

Estima la Corte que la pérdida de la investidura entraña una función jurisdiccional en forma inequívoca, y en el caso de las normas en comento, el término “Consejo de Estado” alude al Pleno de su Sala Contencioso Administrativa, para estos efectos. No a la reunión de ésta con la Sala de Consulta y Servicio Civil, pues, por disposición del mismo Constituyente, la división del Consejo en Salas y Secciones persigue dar efectividad al mandato constitucional que obliga al legislador a “separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la Ley.” En esas condiciones, no podía el legislador al expedir una Ley que trata sobre el “Reglamento del Congreso” como lo hizo en el numeral 3o. del artículo 298, asignarle una función judicial al Pleno del Consejo de Estado, pues ello, además desconoce los principios de autonomía e independencia que rigen la administración de justicia y los que informan la organización y división de trabajo al interior de esa Corporación judicial.

REGLAMENTO DEL CONGRESO-Contenido/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

El Congreso no es libre de escoger el tipo de Ley por cuyo conducto ejerce sus competencias constitucionales. Aun cuando esta Corte no objeta la constitucionalidad material de los contenidos normativos que se han examinado, -los cuales, dicho sea de paso, por este aspecto resultarían ajustados a la Carta, por constituir cabal expresión del postulado constitucional que confiere a los ciudadanos el derecho de participar en el control al ejercicio del poder político, formulando, entre otras, solicitudes de pérdida de investidura, desde luego, con previa y plena demostración de la ocurrencia de la causal, y de las que confieren al Consejo de Estado en forma exclusiva e incondicionada la competencia de decretarla, la Corporación sí halla mérito suficiente para cuestionarlos desde el punto de vista formal, ante la aludida falta de unidad de materia. No sobra agregar que los ya examinados artículos 298, numeral 3o., 301 y 304 de la Ley 5a. de 1992 son contrarios al mismo principio, pues si bien el tantas veces citado artículo 184 de la Constitución establece que la pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado “de acuerdo con la ley”, por razones obvias, la ley que regule lo concerniente a dicho proceso judicial, no puede ser la que conforma el Reglamento del Congreso.

PROCESO D- 470

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 296 a 304 de la Ley 5a. de 1992

“por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”

TEMAS:

- Unidad de materia en todo proyecto de ley.
- Atribución de funciones judiciales a la Sala Plena del Consejo de Estado.
- Acción pública ciudadana para pedir la pérdida de investidura de un Congresista.
- Causas, procedimiento y requisitos para la pérdida de investidura.

ACTOR:

CARLOS NAVIA PALACIOS

MAGISTRADO PONENTE:

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., Julio catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional, a resolver la demanda que ante esta Corporación presentó el ciudadano CARLOS NAVIA PALACIOS contra los artículos 296 a 304 de la Ley 5a. de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se oficiara a las presidencias del Senado y Cámara de Representantes, para que enviaran copia auténtica de los antecedentes legislativos de la Ley 5a. de 1992, incluyendo los ejemplares de los Anales del Congreso donde se publicaron el proyecto (i), las ponencias y los informes de ponencia para los respectivos debates constitucionales (ii) y las actas de las sesiones de comisión y de plenarias donde conste la votación de los artículos mencionados (iii); del mismo modo, ordenó oficiar al Director del Diario Oficial para que enviara copia certificada del ejemplar en el cual se efectuó la publicación de la Ley 5a. de 1992.

Cumplidos, como se encuentran, los requisitos constitucionales y legales, entra la Corporación a decidir.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS Y LOS CARGOS.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, de acuerdo con la publicación de la Ley 5a. de 1992 en el Diario Oficial No. 40.483 del jueves dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992). En seguida se presenta la síntesis de las acusaciones que contra ellas recaen.

“LEY 05 de 1992

(junio 17)

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

SECCION 5a.

Pérdida de la investidura

ARTICULO 296.- Causales. La pérdida de la investidura se produce:

1. Por violación del régimen de inhabilidades.
2. Por violación del régimen de incompatibilidades.
3. Por violación al régimen de conflictos de intereses.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobadas.
6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura.
7. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

PARAGRAFO 1o. Las dos últimas causales no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

PARAGRAFO 2o. Para proceder en los ordinales 4 y 5 de este artículo se requerirá previa sentencia penal condenatoria.

ARTICULO 297.- Causales de previo pronunciamiento judicial. Cuando las causales invocadas para pérdida de la investidura correspondan por indebida destinación de dineros públicos, o tráfico de influencias debidamente comprobadas, la autoridad respectiva dará traslado de la sentencia ejecutoriada o en firme al Consejo de Estado en pleno, para que en los términos y condiciones legales sea declarada judicialmente.

Si el informe llegare a las Cámaras legislativas, o por cualquier medio se tuviere conocimiento del proceso adelantado en tal sentido, los Secretarios Generales solicitarán confirmación de la decisión emanada de la autoridad correspondiente y allegarán la documentación pertinente para la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista.

El demandante considera que los artículos 296 y 297 de la Ley 5a. de 1992 vulneran el artículo 183 de la Constitución Nacional, ya que las causales para que opere la pérdida de la investidura están señaladas taxativamente por la Constitución. Por tal razón, asevera, no pueden ser ampliadas ni restringidas por el legislador. En su criterio, estas normas establecieron exigencias no previstas en la Carta Política para que pueda promoverse el proceso de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos o por tráfico

de influencias, como el previo pronunciamiento judicial.

Así mismo, vulneran el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Nacional, pues crean una prejudicialidad de orden penal para que proceda la pérdida de la investidura de un Congresista, lo cual en su criterio constituye una materia extraña a la ley orgánica del Congreso, ya que esta sólo debe referirse a la organización, estructura y procedimientos internos de las Corporaciones legislativas.

Estima, igualmente, que los aspectos de prejudicialidad son materias que deben ser reguladas por normas de procedimiento judicial, de carácter civil, laboral, penal, administrativo, etc, o por la ley estatutaria de la administración de justicia.

Para concluir, el actor fundamentándose en un pronunciamiento del Consejo de Estado, indica que el legislador no puede reglamentar la Constitución donde ella no lo ha autorizado. Así, si la Carta al establecer las causales de desinvestidura de un Congresista, no señala requisitos para su aplicación, el legislador bajo ningún pretexto podrá hacerlo.

“ARTICULO 298.- Causales de pronunciamiento congresional. Si las causales de pérdida de la investidura fueren diferentes a las expresadas en el artículo anterior, cada una de las Cámaras hará las correspondientes declaraciones, previa la evaluación que demande el informe final rendido por la Comisión autorizada.

Para ello se tendrán especiales consideraciones con:

1. Las violaciones del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, las cuales serán calificadas por el pleno de cada corporación legislativa en los términos dispuestos por la Constitución Política y la ley, dando amplias garantías de defensa a quien se acuse de la infracción y previo informe que presente la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista.

2. La inasistencia a seis (6) reuniones plenarias, en un mismo período de sesiones, en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, y el no tomarse posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fuere el Congresista llamado a posesionarse, deberán de igual manera calificarse, previo informe de la Comisión de acreditación documental por las corporaciones legislativas al aplicar estrictamente las prescripciones constitucionales y reglamentarias.

Por “mismo período de sesiones” se entiende el definido por la Carta Fundamental y reglamentado en esta ley en el artículo 85 y concordantes, al disponer clases de sesiones cuya consideración, por razón de los efectos que conlleva, debe hacerse separadamente y “fecha de instalación” será la de inauguración del período cuatrienal de sesiones.

3. De estas causales conocerá el Consejo de Estado en pleno.

ARTICULO 299. Solicitud obligatoria de la mesa directiva. En los eventos indicados si la decisión fuere desfavorable al Congresista, la respectiva Mesa Directiva tendrá la obligación de enviar al día siguiente, la solicitud motivada para que sea decretada por el Consejo de Estado la pérdida de la investidura. A la solicitud se anexarán las actas y documentos del

caso.

ARTICULO 300. Informe secretarial. Los Secretarios de las Cámaras comunicarán por escrito a la Comisión de acreditación documental, después de cada sesión, la relación de los Congresistas que no concurrieren a las sesiones ni participaren en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo o en las mociones de censura.

ARTICULO 302. Procedimiento interno. Las causales de pérdida de la investidura calificadas previamente por la Cámara respectiva y que afecten a alguno de sus miembros, exigirán de esta el cumplimiento de un debido proceso de definiciones al interior que den amplias y plenas garantías de defensa y con predominio de la verdad real sobre la formal.

Todas las razones, explicaciones y testimonios que se expongan, así como la documentación que se acredite, serán consignados en los Anales del Congreso.

Cualquier persona podrá impugnar o controvertir tales exposiciones o documentos.

ARTICULO 303. Resoluciones de las Mesas Directivas. Las Comisiones encargadas de conocer y dictaminar sobre el proceder de los Congresistas, darán cumplimiento a las Resoluciones que expidan las Mesas Directivas de las Cámaras, reunidas en sesión conjunta.

Estas resoluciones establecerán con claridad las diversas etapas que en el proceso de calificaciones deberá llevarse a cabo hasta su decisión final por las respectivas plenarios”.

A juicio del actor, estas normas vulneran el artículo 183 de la Carta Política, ya que al fijar procedimientos y requisitos para que operen las causales de pérdida de la investidura, tornan ineficaz la norma constitucional que se encargó de consagrarlas.

En relación con el artículo 298 acusado, estima que dicha disposición clasificó las causales de desinvestidura en causales de previo pronunciamiento congresional, a pesar de que la Constitución no alude a tal clasificación.

“ARTICULO 301.- Solicitud Ciudadana. Cualquier ciudadano podrá solicitar al Consejo de Estado sea decretada la pérdida de la investidura congresal por haber incurrido, algún miembro de las Cámaras, en una de las causales que la originan, en los términos del artículo 183 constitucional.

Esta solicitud deberá estar acompañada de las pruebas que así lo ameriten, en las condiciones legales. Si ello no fuere posible, pero existieren demostraciones sumarias sobre alguna de las causales invocadas, deberá el Consejo de Estado, antes de la iniciación del proceso judicial correspondiente, adelantar las indagaciones ante la respectiva Cámara. Esta, en el término de quince (15) días, dará los informes completos que se demanden”.

En opinión del demandante, esta norma vulnera los artículos 40, 184 y 242 de la Constitución Nacional, ya que le impone cargas al ciudadano que pretende solicitar la pérdida de la investidura de un Congresista, como la de anexar pruebas, cuando ellas en la mayoría de las ocasiones son difíciles de reunir, lo que a su juicio hace nugatorio el derecho político del ciudadano que nace directamente de la Constitución, la cual no les impuso tales limitaciones.

“ARTICULO 304.- Declaración Judicial. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado en un término no mayor de veinte (20) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

Se entiende esta solicitud presentada en los términos indicados en el presente reglamento y en las leyes que lo adicionen o reformen.

La ley fijará el procedimiento judicial especial correspondiente a la acción pública de pérdida de la investidura, en lo que al Consejo de Estado se refiere”.

Sostiene el demandante que esta norma vulnera los artículos 236 y 237 de la Constitución Nacional, al atribuir al Consejo de Estado en pleno, una función judicial.

A su juicio, la ley orgánica del Congreso no puede señalarle funciones judiciales a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ya que por ser la pérdida de la investidura una materia contenciosa en la que necesariamente se practican y controvierten pruebas, de conformidad con el ordinal 1° del artículo 237 de la Carta Fundamental, es de conocimiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término de fijación en lista, no se presentó intervención alguna, según consta en informe de la Secretaria General de esta Corporación, de fecha siete (7) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En oficio No. 389 de Marzo cuatro (4) de 1994, el Procurador General de la Nación envió el concepto de rigor, en relación con la demanda materia de examen. En él solicita a esta Corporación declarar exequibles los artículos 296 y su párrafo 1°; 300; 301 inciso 1° y 304 de la Ley 5a. de 1992; e inexecutable el párrafo 2° del artículo 296 y los artículos 297, 298, 299, 301 inciso 2°, 302 y 303 de la misma ley.

El Procurador General de la Nación analiza el origen y la naturaleza de la pérdida de la investidura. En su opinión dicha institución tiene un marcado acento disciplinario que la hace no supeditable a otro pronunciamiento; a su juicio, constituye una verdadera sanción, equiparable por sus efectos a la destitución, que es la máxima medida para los servidores pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público.

Posteriormente y en torno a las disposiciones acusadas, considera el Jefe del Ministerio Público que algunas de ellas contravienen los preceptos constitucionales que regulan la pérdida de la investidura.

Al respecto, afirma:

“ ...

Señala igualmente, que ante la existencia de dos procesos diferentes, como el disciplinario especial ante el Consejo de Estado y el penal ante la Corte Suprema de Justicia, resulta contrario a la Carta establecer un condicionamiento del uno sobre el otro.

A propósito de la acusación contra el artículo 298 acusado, observa que:

“... viola el artículo 228 de la Constitución, que consigna el principio de la independencia e imparcialidad de la función judicial, porque los requisitos allí previstos en la medida en que son concebidos como condiciones necesarias o “sine qua non” para la procedencia del juicio de pérdida de la investidura, conllevan por parte del Congreso una suerte de subrogación en favor de la plenaria de la corporación, de la función radicada constitucionalmente en cabeza del Consejo de Estado. Esto implica que en la práctica el Congreso se convierte en el único juez de su propia causa, contrariando con ello la voluntad constitucional de crear un control externo de naturaleza especial-disciplinaria, en cabeza del Consejo de Estado”.

El Jefe del Ministerio Público considera que los artículos 299, 301 inc. 2°, 302 y 303 de la Ley 5a. de 1992 también “deben ser declarados inexecutable en la medida en que constituyen desarrollo de los artículos 297 y 298 de la misma preceptiva”. Finalmente considera que “los artículos 301 inciso 1° y 304 de la Ley 5a. de 1992 son constitucionales, en cuanto son reproducción del canon 184 de la Carta Política”.

Por otro aspecto, el Jefe del Ministerio Público estima que no existe violación al principio de unidad de materia ya que el reglamento del Congreso podía ocuparse de regular todo lo relacionado con la investidura de los congresistas.

Sin embargo, afirma, al legislador le está vedado introducir unos requisitos no contemplados en la Carta Política para convertir al Congreso en juez de su propia causa.

En su opinión el órgano legislativo tampoco podía

“... subordinar un procedimiento especial-disciplinario autónomo, como es el previsto por la Carta para la pérdida de la investidura, a los resultados del proceso penal, que se siga, eventualmente, por los mismos hechos -en la medida en que además constituyan delitos- ante la Corte Suprema de Justicia.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 296 a 304 de la Ley 5a. de 1992.

Segunda.- La Asamblea Nacional Constituyente y la institución de la pérdida de la investidura.

Es indiscutible que una de las reformas más importantes efectuadas por el Constituyente de 1991 relacionadas con el Congreso de la República, fue la de la creación de la institución de la pérdida de la investidura, consagrada en el artículo 183 de la Carta Política, con el

propósito de dignificar la posición de Congresista, enaltecer sus responsabilidades y funciones, con la posibilidad de que, frente a la inobservancia del régimen de incompatibilidades, inhabilidades o el surgimiento del conflicto de intereses por parte de los mismos, así como de incumplimiento de los deberes inherentes al cargo, se pudiese sancionar a quien incurra en la violación de las causales previstas en dicha disposición con la pérdida de la investidura, sin que esta decisión dependiera de un previo pronunciamiento judicial.

En efecto, en la Asamblea Nacional Constituyente el tema comenzó a ser debatido en la Comisión Tercera, con ponencia original del Constituyente Luis Guillermo Nieto Roa. Luego se discutió sobre la base del proyecto presentado por la Comisión nombrada como ponente colectivo, integrada por los Delegatarios Alfonso Palacios Rudas, Hernando Yepes Arcila, Alvaro Echeverry Uruburu, Antonio Galán y otros, según consta en el medio oficial de publicación de la Asamblea¹.

El planteamiento general de los proponentes de la iniciativa se fundamentó en el altísimo nivel que supone la categoría de Congresista. De ahí que las consecuencias de la violación de los deberes, funciones y responsabilidades inherentes al cargo debieran corresponderse con una sanción igualmente drástica. La subcomisión encargada de articular la propuesta, al considerar la regulación de la institución pretendió, pues, recuperar el prestigio del Congreso.

El criterio de la comisión² fué unánime en cuanto a que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés quedaría incompleto y sería inane si no se estableciera la pérdida de la investidura como condigna sanción. Fué también el parecer unánime de la comisión que, dada la alta posición del Congresista, la violación de este régimen no podía acarrear una sanción inferior a la pérdida de la investidura. Así fué propuesto por esta, con la obligación de que la ley estableciera un procedimiento abreviado mediante el cual la Corte Suprema de Justicia decidiera en un plazo no superior a veinte días.

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente la controversia central giró en torno a la Corporación a la cual adscribir la competencia para conocer del proceso de pérdida de investidura.

Al respecto se plantearon tres tesis:

La primera³ sostenía que la Corte Suprema de Justicia debía ser la Corporación encargada de conocer de la pérdida de la investidura, pues, afirmaban sus proponentes, en estricto sentido se trataba de un litigio si no penal, por lo menos equivalente a un enjuiciamiento.

Los defensores⁴ de la segunda concepción eran partidarios de que el conocimiento de la pérdida de la investidura se asignara a la Corte Constitucional, tal como lo propusieron en su momento el Gobierno Nacional y el Constituyente Echeverry Uruburu.

Una última corriente⁵ propendía porque la competencia correspondiese al Consejo de Estado ya que, en opinión de sus adherentes, la pérdida de la investidura tiene naturaleza administrativa. Para los partidarios de esta alternativa, no resultaba conveniente que la Corte

Constitucional conociera de la pérdida de la investidura, por cuanto la conformación de esa alta corporación estaba dada por la elección que efectuara el Senado de la República. Por ello, sostenían, se aseguraba una mayor independencia e imparcialidad en el juzgamiento si este se encargaba al Consejo de Estado, Corporación que no dependía en su integración del Congreso de la República.

Los Constituyentes que avalaban esta tesis sostenían, además, que la pérdida de la investidura, en cuanto sanciona al Congresista que incumple sus deberes o que incurre en unas determinadas faltas, es en esencia un proceso disciplinario del cual debe conocer el Consejo de Estado, comoquiera que esta Corporación conoce de las demandas electorales. Esta fue la propuesta finalmente acogida y así quedó consignada en los artículos 183 y 184 de la Constitución Nacional.

Debe anotarse al respecto, asimismo, que la figura constitucional de la pérdida de la investidura de los Congresistas, encuentra como antecedente el Acto Legislativo Número 1 de 1979. Ciertamente, fue la reforma constitucional de 1979 la que instituyó, por primera vez en el país la pérdida de la investidura, y contempló que de ésta sería competente para decretarla el Consejo de Estado.

De manera semejante a la regulación normativa que se consagraba en el artículo 13 del Acto Legislativo Número 1 de 1979, el artículo 183 de la Constitución de 1991 contempla como causales que acarrear la pérdida de la investidura, la violación del régimen de incompatibilidades e inhabilidades y el surgimiento de conflicto de interés; igualmente, prevé que la inasistencia injustificada da lugar a esta sanción, aun cuando disminuye a seis el número de sesiones plenarias de las que el Congresista debe haber ausentado; finalmente, agrega las causales configuradas por la indebida destinación de dineros públicos y el tráfico de influencias debidamente comprobado.

Al tenor del artículo 184 de la Constitución Nacional, hay dos mecanismos para que el Consejo de Estado, como organismo judicial competente, inicie un proceso de pérdida de la investidura de un Congresista: bien, por solicitud que en tal sentido formule la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, o que ante dicha Corporación presente cualquier ciudadano.

Tercera.- El examen de los cargos.

En cuanto concierne a las normas demandadas, cabe observar lo siguiente:

Las causales de pérdida de la investidura (artículo 296)

El artículo 296 de la ley 5a. de 1992 enumera las causales que dan lugar a la pérdida de la investidura. De conformidad con dicho precepto, ésta se produce, por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses; por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura; por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse; y, por indebida destinación de dineros públicos o por tráfico de influencias debidamente comprobado.

La Corte encuentra que este aspecto de la regulación contenida en la Ley 5a. de 1992 se ciñe a la Constitución, toda vez que la norma que se estudia se limita a reiterar, en los mismos términos, la previsión consignada en el artículo 183 C.P. Por ello, la Corporación declarará exequible el señalamiento de las causales que hace la parte primera del artículo 296, como también la exoneración por fuerza mayor, en los casos de inasistencia a las sesiones o de posesión, que prevé el párrafo primero ibídem.

Consideración aparte merece lo normado en el párrafo segundo del mismo artículo 296, al cual en seguida se referirá la Corte.

- El requisito del previo pronunciamiento judicial en los casos de indebida destinación de dineros públicos o de tráfico de influencias debidamente comprobado (artículos 296 párrafo 2o. y 297)

El párrafo segundo del artículo 296 mencionado, concordante con el artículo 297 de la Ley 5a. de 1992, de una parte, y el artículo 298 de la misma ley, de la otra, regulan el procedimiento a seguirse según la causal aducida como motivo determinante de la solicitud de pérdida de investidura.

En ese sentido, el párrafo segundo del artículo 296 en comento, dispone que en los casos en que se solicite la pérdida de la investidura por haber incurrido el Congresista en “indebida destinación de dineros públicos” o en “tráfico de influencias debidamente comprobado” se requerirá, para efectos de que el Consejo de Estado decrete la pérdida de la investidura, “previa sentencia penal condenatoria”.

Esta Corporación estima contraria a la Carta Política la exigencia de previa sentencia penal condenatoria, en los dos casos a que se ha hecho referencia. En ello, comparte el criterio del señor Procurador General de la Nación, que prohija el del H. Consejo de Estado.

En efecto, en sentir de esta Corte, por razón de su naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de la investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la transgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan.

Para la Corte, el tipo de responsabilidad política de carácter disciplinario exigible al Congresista que incurriere en la comisión de una de las conductas que el Constituyente erigió en causal de pérdida de la investidura, es perfectamente diferenciable y separable de la penal que la misma pudiere también originar, por haber incurrido en un delito, independientemente de la acción penal.

La jurisprudencia⁶ constitucional, en su largo recorrido, ha tenido oportunidad de examinar esta cuestión, y de decantar las razones que hacen constitucionalmente válida la coexistencia de los regímenes disciplinario y penal para los servidores del Estado y para los agentes transitorios de ejercicio de funciones públicas, por proteger cada uno de ellos intereses diferenciados, que la sociedad tiene en alta estima.

Particularmente relevante es la sentencia No. 61 de agosto 12 de 1982 de la Sala Plena de la

Corte Suprema de Justicia⁷ , que para entonces ejercía la guarda de la integridad de la Constitución.

A dicho pronunciamiento pertenecen los siguientes apartes que explican la razón de ser de un régimen disciplinario o correccional, distinto del penal, para el funcionario o empleado público, que esta Corte hace suyos:

“La función pública supone el ceñimiento de quienes a ella se vinculan, a las reglas señaladas por el orden jurídico como el estatuto del funcionario, que exige condiciones y requisitos de aptitud, capacidad e idoneidad para desempeñarla a cabalidad, siempre y cuando esas regulaciones normativas se deriven de un mandato constitucional, hayan sido proferidas por el organismo o funcionario competente para expedirlas y no atenten contra alguno de los derechos o libertades reconocidos por la Carta.

Estos dos mandatos (el 20 -en la Constitución de 1886, hoy artículo 6o.- que establece que los funcionarios públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución y las leyes y por extralimitación o por omisión en el ejercicio de sus funciones y el 51 -hoy artículos 123 y 124 de la Carta-, que preceptúa que las leyes determinarán la responsabilidad a que quedan sometidos los funcionarios públicos de todas clases), permiten al legislador la potestad de señalar la responsabilidad por infracción disciplinaria del funcionario, derivada no solo del incumplimiento de las funciones asignadas, sino de su comportamiento en cuanto perjudique la dignidad de su investidura, o la cabal prestación del servicio atinente a su tarea pública.

....

“Todos estos preceptos suponen en común que quien decida asumir función pública, se acoge al régimen estatutario constitucional y legal del funcionario y se somete a sus mandatos, siendo libre de hacerlo o de abstenerse, pero no de sustraerse de ellos una vez adquiera el status de funcionario público. Pues la función pública supone no solo la tutela implícita de libertad de trabajo y de escogencia de actividad, de oficio o de profesión, sino también la fundamental y explícita garantía de imparcialidad, decoro, dignidad, probidad, aptitud, capacidad e idoneidad que el Estado le debe a sus gobernados. No le basta al funcionario no violar la Constitución y la ley como los demás ciudadanos, sino que a él se le exige además cumplir con los deberes asignados y tener que ceñirse a los mandamientos legales autorizados por la Carta, relativos a su comportamiento en relación con su función, de manera que si no lo hace compromete la investidura que ejerce y queda sometido a la jurisdiccional correccional o disciplinaria respectiva.”⁸

Igualmente, en sentencia de marzo 7 de 1985 esa misma Corporación⁹ sistematizó los principios esenciales de su jurisprudencia en lo relativo al régimen disciplinario de la función pública enunciados, entre otras, en la sentencia 61 de agosto 12 de 1982, citada en precedencia, y 129 de noviembre 15 de 1984, al tiempo que avaló la constitucionalidad de la coexistencia de ambos regímenes para los funcionarios públicos, en los siguientes términos:

“1. La razón fundamental del régimen estatutario de la función pública, según la Constitución, es la de garantizarle al gobernado que la tarea pública debe ser desempeñada en beneficio de la comunidad y ante todo, como un deber, en forma objetiva, idónea, proba,

eficiente e imparcial y para proteger a los gobernados en su vida, honra, bienes y libertad.

....

4. Frente a nuestro régimen constitucional una misma persona puede ser coetáneamente sindicada, procesada y sancionada por haber incurrido tanto en la comisión de un delito, en su condición de agente del hecho punible, como de una falta disciplinaria, en su calidad de empleado oficial, con motivo de una misma actuación u omisión”(sentencia de junio 5 de 1975, Gaceta Judicial No. 2393 y 2394, años 1975 y 1976, pp. 86-87).

De ahí que en relación con el artículo 296, parágrafo segundo y 297 de la Ley 5a. de 1992, que pretenden supeditar la exigencia de la responsabilidad disciplinaria a las resultas del proceso penal, esta Corte coincide con el señor Procurador General de la Nación en su concepto, al considerarla contraria a la Carta.

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 habersele 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 inexecutable del párrafo 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.

- El requisito del previo procedimiento congressional cuando una de las Cámaras, a través de su Mesa Directiva, solicita la pérdida de investidura, con base en una de las restantes causales (artículos 298, 302 y 303)

Análoga declaración de inexecutable pronunciará la Corte en relación con lo preceptuado en los artículos 298, 302 y 303 de la Ley 5a. de 1992, en cuanto que, respecto de las otras causales previstas en el artículo 296 ibídem, pretenden condicionar el proceso de pérdida de investidura, a adelantarse por el Consejo de Estado, a los resultados con que culminare el procedimiento tramitado internamente por el Congreso que, a ese fin, instituyen, con el carácter de “presupuesto previo de procedibilidad” ante el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En el contexto del procedimiento previo a seguirse en el Congreso, que dichas normas instituyen, las mismas confieren a las Cámaras respectivas la atribución de calificar la ocurrencia de las causales y de hacer las correspondientes declaraciones”. (artículos 298 y 302). Igualmente, conceden al “pleno de cada corporación legislativa”, la atribución de calificar “las violaciones del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses”... previo informe de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista (artículo 298, numeral 1o.) Para lo cual además, instituyen “Las Comisiones encargadas de conocer y dictaminar sobre el proceder de los Congresistas” (artículo 303).

Por tal razón la Corte los declarará inexecutable.

- La solicitud de pérdida de la investidura y el debido proceso (artículos 299 y 300)

En este punto la Corte juzga pertinente destacar que, tratándose de un proceso jurisdiccional, de carácter disciplinario, con el que se hace efectiva la exigencia de responsabilidad política a través de la imposición de una sanción, equiparable por sus efectos y gravedad, a la de destitución de los altos funcionarios públicos, el proceso de pérdida de investidura, cuando medie solicitud de la Mesa Directiva de la respectiva Cámara y que afectare a un miembro del Congreso, debe estar rodeado de todas las instituciones que consolidan la garantía constitucional del debido proceso, así como de las que aseguren a quien se acusa de la infracción, amplias y plenas oportunidades de ejercitar su defensa.

En esa línea se enmarca el artículo 299 de la Ley 5a., el cual desarrolla el mandato supremo que se ha mencionado, al disponer que si la investigación adelantada por la Mesa Directiva es desfavorable al Congresista, ésta tendrá la obligación de enviar al Consejo de Estado la solicitud motivada, acompañada de las actas y documentos del caso, para que sea decretada la pérdida de la investidura. Esta norma se ajusta plenamente a la Carta, pues toma medidas tendientes a asegurar la observancia plena de las garantías constitucionales que informan el debido proceso, a que tienen derecho los Congresistas.

Por lo demás, la disposición respeta la asignación de competencia que, en esta materia, se radica en cabeza de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, según el artículo 184 Constitucional, para que eleve ante el Consejo de Estado la solicitud de pérdida de la investidura, previa la observancia en éste caso del debido proceso y del derecho de defensa en favor del Congresista, en los términos mencionados.

Análoga consideración cabe hacer respecto de lo normado en el artículo 300 de la Ley 5a. de 1992, que con ese mismo propósito, impone a los Secretarios de las Cámaras, la obligación de comunicar por escrito a la Comisión de Acreditación Documental, después de cada sesión, la relación de los Congresistas que no concurrieren a las sesiones ni participaren en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo o en las mociones de censura. Dicho informe es absolutamente imprescindible para que las Mesas Directivas de las Cámaras puedan determinar si se configura o no la causal 6a. de pérdida de la investidura, prevista por el artículo 297 de la Ley 5a. de 1992, y formular la solicitud respectiva ante el Consejo de Estado.

Se trata, pues, de una disposición que establece un mecanismo de verificación por parte del Congreso de la República (Mesas Directivas), en relación con la presencia y participación de sus miembros, en cumplimiento del objetivo pretendido por el Constituyente de 1991, que preserva adecuadamente el derecho de defensa, al preconstituir la prueba documental necesaria para que las Mesas Directivas de las Cámaras puedan documentar la ocurrencia de los hechos contemplados en la causal 6a. de pérdida de la investidura, y formular la solicitud pertinente ante el Consejo de Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 184 de la Carta Política, anteriormente citado.

Estas normas se declararán, pues, exequibles.

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

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

La Constitución no hizo claridad acerca de si, para estos efectos, habría de entenderse por “Consejo de Estado” el Pleno de esa Corporación, o el de los integrantes de su Sala Contencioso Administrativa, que ejerce las funciones jurisdiccionales. Como tampoco lo hizo, cuando expresamente en su artículo 237, numeral 1o. señaló que “Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.”

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

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

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

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

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

- La transgresión del principio de unidad de materia.

Sobre este principio, la jurisprudencia de la Corte¹⁰ ha señalado que:

“La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República.

42. La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley.

43. La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.

Anótase que el término “materia”, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”.

Es bien sabido que la Ley 5a. de 1992 concreta la atribución constitucionalmente conferida al Congreso de la República, de dictarse su propio reglamento (artículo 151 C.P., concordante con el artículo transitorio 14 de la misma).

Es esta una Ley orgánica que tiene por objeto regular el ejercicio de la actividad legislativa.

En tal virtud, ella necesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso de la República, para sujetar su ejercicio periódico, a unas reglas y procedimientos uniformes, cuya determinación constituye, precisamente, su objeto.

Pero, además, es parte esencial de su regulación, lo relativo al Estatuto de quienes transitoriamente ostentan la investidura. Este, desde luego, debe comprender la determinación de las condiciones y situaciones que dan lugar a su pérdida, y del procedimiento a seguirse para su sustanciación, con observancia plena de las garantías que integran el debido proceso y, por ende, de las que aseguren el derecho de defensa del Congresista investigado. Ello, solamente para los casos en que se trate del mecanismo de la pérdida de la investidura previa solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, no así del que puede solicitar directamente el ciudadano frente a las causales del artículo 183 de la Constitución Nacional.

Este aspecto en modo alguno puede ser ajeno a la materia propia del Reglamento del Congreso, toda vez que lo atinente a las condiciones de permanencia o de remoción en el ejercicio de la función pública inherente a la investidura de Congresista, es aspecto esencialísimo del órgano, en cuanto se refiere a su composición e integración y, tiene, sin lugar a dudas, incidencia en su funcionamiento.

De ahí que para esta Corte, y por las mismas razones que se han consignado, resulte extraña a la naturaleza del Reglamento del Congreso y, concretamente, a la índole propia del Estatuto Personal que rige la conducta y funciones de sus miembros, que en él se regulen aspectos típicamente adjetivos del proceso de pérdida de la investidura, como los relativos a los requisitos que deben observar los ciudadanos al formular la solicitud, o los que el Consejo de Estado debe cumplir en materia de recaudación de elementos probatorios, antes de iniciar el proceso judicial correspondiente, cuando esta careciere de pruebas plenas de los hechos que le sirven de causa, de todo lo cual se ocupa el artículo 301 de la Ley 5a. de 1992, sobre el Reglamento del Congreso, cuyas materias corresponden a una Ley diferente a esta.

De manera análoga, resulta también inconstitucional, por ser a todas luces ajeno a la materia propia del Estatuto Personal del Congresista, la inclusión del contenido normativo consignado en el artículo 304 de la Ley 5a. de 1992 el cual, luego de reiterar la competencia del Consejo de Estado de decretar la pérdida de la investidura, señala las condiciones de procedibilidad de la solicitud que, con ese propósito, formule un ciudadano o la Mesa Directiva de una de las Cámaras.

No desconoce la Corte que, por el aspecto de contenido, el inciso primero del artículo 304 sub-examine resultaría ajustado a la Carta, en cuanto reproduce lo preceptuado en el artículo 184 de la misma, al indicar que la pérdida de investidura será decretada por el Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

Sin embargo, como ya esta Corte lo puso de presente en relación con el artículo 301 de la misma Ley 5a. de 1992, aún cuando es cierto que el Constituyente defirió en el legislador la determinación del procedimiento judicial especial a seguirse ante el Consejo de Estado para la pérdida de investidura, con lo cual la materia se sometió a reserva legal (artículo 184 C.P.,

concordante con el artículo 237, numeral 5o. ibídem), no lo es menos que el Congreso no es libre de escoger el tipo de Ley por cuyo conducto ejerce sus competencias constitucionales.

No se olvide que el artículo 158 de la Carta Política ordena observar en la función legislativa la unidad de materia, pues sin ella las leyes carecerían de la coherencia y articulación temática, axiológica u ontológica que amerita la trascendental misión que, en beneficio de la sociedad, realiza el Congreso de la República.

De ahí que, aun cuando esta Corte no objeta la constitucionalidad material de los contenidos normativos que se han examinado, -los cuales, dicho sea de paso, por este aspecto resultarían ajustados a la Carta, por constituir cabal expresión del postulado constitucional que confiere a los ciudadanos el derecho de participar en el control al ejercicio del poder político, formulando, entre otras, solicitudes de pérdida de investidura, desde luego, con previa y plena demostración de la ocurrencia de la causal, y de las que confieren al Consejo de Estado en forma exclusiva e incondicionada la competencia de decretarla, (artículos 184 y 237 C.P.)-, la Corporación sí halla mérito suficiente para cuestionarlos desde el punto de vista formal, ante la aludida falta de unidad de materia.

No cabe duda que los artículos 301, 302, 303 y 304 tratan aspectos de la institución que son por completo ajenos al Estatuto Personal del Congresista. Su naturaleza procesal los hace más propios de la Ley especial por la cual el Congreso de la República, en desarrollo de la Carta, debe fijar el procedimiento judicial especial a seguirse ante el Consejo de Estado para adelantar el respectivo proceso, la cual además, debe determinar las condiciones y requisitos de la solicitud que a ese fin formule bien un ciudadano o la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, entre ellos los concernientes a los elementos probatorios que los ciudadanos deben aportar con su solicitud, o que, en su ausencia, el Consejo de Estado debe recabar de la Cámara respectiva.

Por lo demás, el artículo 303 es igualmente inconstitucional en tanto establece unas comisiones que no prevé la Constitución y a las cuales el Reglamento del Congreso encarga de “conocer y dictaminar sobre el proceder de los Congresistas.”

Así las cosas, la Corporación declarará inexecutable los artículos 301, 302, 303 y 304 de la Ley 5a. de 1992, por transgredir la requerida unidad de materia que la Carta vigente exige respecto de todo precepto legal. Como se ha dicho, la inclusión estos contenidos normativos en la Ley 5a. de 1992, sobre “Reglamento del Congreso”, riñe abiertamente con el artículo 158 Constitucional.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 296 de la Ley 5a. de 1992, salvo el parágrafo 2o. de dicho artículo el cual se declara INEQUIBLE.

SEGUNDO.- Declarar INEQUIBLES los artículos 297 y 298 de la Ley 5a. de 1992.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 299, salvo las frases “En los eventos indicados” y “al día siguiente”, que se declaran INEXEQUIBLES.

CUARTO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 300 de la Ley 5a. de 1992.

QUINTO.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 301, 302, 303 y 304 de la Ley 5a. de 1992.

COPIESE, COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-319/94

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Indebida destinación de dineros públicos/PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Tráfico de influencias/CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Competencia Privativa/JUEZ NATURAL (Salvamento de voto)

La “indebida destinación de dineros públicos” y el “tráfico de influencias debidamente comprobado”, corresponden respectivamente a los hechos punibles del peculado y del tráfico de influencias, tipificados en el Código penal. Si un Congresista incurre en dichas conductas, comete una infracción de carácter penal, de la cual conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia. El Consejo de Estado, a mi juicio, no puede en estos dos casos, decretar la pérdida de la investidura del Congresista incurso en esas conductas, si antes no se ha dictado y se encuentra ejecutoriada la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, que ha debido conocer de los hechos y establecer la responsabilidad consiguiente. De lo contrario se desconoce el fuero especial de los Congresistas - que en modo alguno equivale a inmunidad -, reconocido por la Constitución para evitar que se interfiera de manera arbitraria e inconveniente el correcto funcionamiento del Congreso y el ejercicio de los deberes y derechos de sus miembros; igualmente, se ignora la competencia privativa de la Corte Suprema de Justicia en esta materia. Los responsables deben ser severamente sancionados, pero han de serlo por la Corte Suprema de Justicia - que es su Juez natural - si sus conductas corresponden a las tipificadas en el Código Penal.

JULIO 28 DE 1994

Ref: Expediente D-470

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 296 a 304 de la Ley 5ª de 1992 “por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Actor: CARLOS NAVIA PALACIOS

Magistrado ponente:

Sucintamente deseo expresar las razones de mi cordial disenso, respecto de la decisión de inexecutable de los artículos 296, párrafo 2o y 297 de la Ley 5ª de 1992.

1. La “indebida destinación de dineros públicos” y el “tráfico de influencias debidamente comprobado”, corresponden respectivamente a los hechos punibles del peculado y del tráfico de influencias, tipificados en el Código penal. Si un Congresista incurre en dichas conductas, comete una infracción de carácter penal, de la cual conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia (CP art. 186).

2. El Consejo de Estado, a mi juicio, no puede en estos dos casos, decretar la pérdida de la investidura del Congresista incurso en esas conductas, si antes no se ha dictado y se encuentra ejecutoriada la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, que ha debido conocer de los hechos y establecer la responsabilidad consiguiente. De lo contrario se desconoce el fuero especial de los Congresistas - que en modo alguno equivale a inmunidad -, reconocido por la Constitución para evitar que se interfiera de manera arbitraria e inconveniente el correcto funcionamiento del Congreso y el ejercicio de los deberes y

derechos de sus miembros (Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993); igualmente, se ignora la competencia privativa de la Corte Suprema de Justicia en esta materia (CP art. 186).

3. Si bien la Constitución suprimió el antiguo sistema de la inmunidad parlamentaria, no fue tan lejos como infundadamente se señala en la sentencia, que asume para el Congresista la pérdida no sólo de esa prerrogativa, sino de su misma consideración de persona. El derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la CP, se predica de toda persona humana. No se ve porqué deban ser excluidos de este derecho los Congresistas. Las empresas moralizantes - que por lo demás considero dignas de estímulo -, en el Estado de Derecho, no son de recibo si su precio consiste en extinguir los derechos fundamentales y colocar prejuicios de signo absolutista en el lugar de los principios de justicia y legalidad que lo caracterizan. Según la Constitución, sólo con base en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, se puede declarar judicialmente culpable de los delitos de peculado y tráfico de influencias a un Congresista. Negar esta proposición es negar la garantía del debido proceso para la persona del Congresista, en todas sus manifestaciones: derecho al juez natural; tipicidad legal; presunción de inocencia; derecho de defensa; derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. De ahí que considere condición previa a la pérdida de la investidura que decreta el Consejo de Estado, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, sin la cual ninguna autoridad pública puede asumir ni presumir que un Congresista ha incurrido en las conductas penales a que se refieren los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la CP.

4. El procedimiento que se surte para decretar la pérdida de investidura, no tiene el carácter ni la naturaleza de un proceso penal. Lo anterior en razón de su materia y de la jurisdicción que se hace cargo del mismo. De otro lado, no es posible que en un término de veinte días hábiles, tratándose de las conductas referidas, se pueda adelantar la investigación de los hechos, la formulación de los cargos, la práctica de las pruebas solicitadas y la definición de la responsabilidad. Si no se quisiera aceptar la obligada interpretación armónica y sistemática de los diferentes textos constitucionales (CP arts. 29, 183, 184 y 186) - que postula la necesidad de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia como requisito previo de la pérdida de la investidura -, la sola consideración del brevísimo término judicial con que cuenta el Consejo de Estado para dictar su fallo, debería abonar la solución legal que la Corte encontró inexequible.

5. Las conductas descritas en los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la CP, no son "faltas disciplinarias", como supone la sentencia. El Legislador, en ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere, ha establecido que esos comportamientos tienen la naturaleza de delitos. En verdad, es difícil imaginar una modalidad de "indebida destinación de dineros públicos" o de "tráfico de influencias debidamente comprobado", que no quede comprendida en el correspondiente tipo penal. De otro lado, no se advierte cómo pueda configurarse la aludida naturaleza disciplinaria si el Consejo de Estado no tiene una relación de supremacía especial respecto del Congreso.

Por esta razón, si se rechaza que el presupuesto de la competencia del Consejo de Estado sea la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, la identidad del sujeto, del hecho y de los fundamentos, puede conducir a fallos contradictorios y a consecuencias indeseables en

términos de justicia y de seguridad jurídica. A este resultado absurdo puede fácilmente llegarse, si se desconoce el sistema diseñado por el Constituyente, según el cual la pérdida de investidura, por las causales examinadas, no es independiente de los respectivos procesos penales, sino una consecuencia necesaria de los mismos.

No creo que si se acepta la tesis que prohíjo, carezca de sentido la competencia del Consejo de Estado. Si se repasan las causales que conducen a la pérdida de la investidura, se observa que los hechos que las constituyen tienen una conformación predominantemente objetiva; de lo contrario, no sería posible que en veinte días hábiles se pudiese decretar. En realidad, lo que sí desfigura la competencia del Consejo de Estado, es la pretensión de que en ése término pueda llevarse a cabo y resolverse la investigación y la sanción de unos hechos que, sin duda alguna, tienen la naturaleza de delitos.

6. Desde el punto de vista de la estructura del Estado, la posición que adopta la Corte, introduce un peligroso factor de desequilibrio entre las ramas del poder público. El divorcio de la decisión que adopte el Consejo de Estado respecto del Código Penal - que para estos efectos deja de ser fuente pues se entiende que la función de este organismo judicial es disciplinaria y se desarrolla autónomamente frente a lo penal, pese a ocuparse de los mismos hechos -, contribuye a otorgarle a las causales de pérdida de investidura una portada amplia e indeterminada, que contrasta con la delimitación clara y precisa que pregona el principio de tipicidad. Si a lo anterior se agregan las notas de celeridad y el carácter definitivo de la decisión del Consejo de Estado, puede concluirse que la pérdida de certeza y justicia - fruto de la total autonomía del Consejo de Estado en relación con la materia penal y la jurisdicción ordinaria -, se produce en detrimento de la rama legislativa y puede afectar su normal funcionamiento.

7. La tesis que defiende en modo alguno pretende favorecer la impunidad ni auspiciar prácticas que socavan el prestigio del Congreso. Por el contrario, sostengo que los responsables deben ser severamente sancionados, pero han de serlo por la Corte Suprema de Justicia - que es su Juez natural - si sus conductas corresponden a las tipificadas en el Código Penal, lo que justamente ocurre en las hipótesis contempladas en los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la CP. En estas dos situaciones, la pérdida de la investidura, es una consecuencia de las condenas que imponga la Corte Suprema de Justicia, cuyas decisiones, por ende, constituyen un presupuesto para el ejercicio de la competencia que en esta materia le atribuye la Constitución al Consejo de Estado.

8. Históricamente se justifica plenamente la abolición de prerrogativas y privilegios arbitrarios e inequitativos establecidos en favor de los Congresistas. De eso precisamente se ocupó el Constituyente. Pero que con base en una acción breve y sumaria que puede interponer cualquier ciudadano y debe fallarse en veinte días, una Jurisdicción no especializada en materia penal, defina asuntos de esta índole, así sea con otros propósitos, sin tomar en consideración lo que pueda decidir sobre los mismos hechos el órgano judicial que tiene competencia exclusiva para calificarlos, no significa otra cosa que desvirtuar el margen legítimo de autonomía, independencia y estabilidad que en un Estado de derecho democrático debe tener el Congreso.

En fin, la sentencia animada de las mejores intenciones - que yo soy el primero en compartir

-, ha producido el efecto seguramente no querido de exhumar el otrora temido fumus persecutionis contra el Congreso y sus miembros que, a raíz de la doctrina que sienta la Corte, se convierte en el hemisferio occidental entre los organismos de su clase en el más vulnerable, no tanto porque se haya deseado castigar implacablemente sus faltas, sino porque ello puede hacerse sin necesidad de respetar el debido proceso.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

1 Gaceta Constitucional No. 51 del 16 de abril de 1991.

2 Gaceta Constitucional No.79 del 22 de mayo de 1991

3 Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria Comisión Tercera, de mayo 28 de 1991.

4 Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria Comisión Cuarta, de junio 15 de 1991.

5 Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria Comisión Tercera, de mayo 28 de 1991.

6 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencias de junio 5 de 1975, noviembre 15 de 1984, y marzo 7 de 1985, entre otras.

8Corte Suprema de Justicia. Gaceta Judicial No. 2409. Tomo 171 de 1982. Magistrado Ponente Dr. Manuel Gaona Cruz. Sentencia No. 61 de agosto 12 de 1982.

9 M.P. Dr. Manuel Gaona Cruz.

10Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-025 de 1993. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.