C-369-99

Sentencia C-369/99

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte

“La acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas : si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores ; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control”. Es decir, que de encontrarse acertada la afirmación del actor, en el sentido de que el legislador en efecto se abstuvo de regular en su estatuto orgánico el juicio de indignidad por mala conducta, tal omisión cabría dentro de la caracterización de las omisiones absolutas, pues no habría acto que pudiera ser objeto de control y como tal sobre la misma, esta Corporación carecería de competencia.

PROCESO POR INDIGNIDAD CONTRA ALTOS FUNCIONARIOS-Juicio de responsabilidad política no penal/PROCESO POR INDIGNIDAD-No se aplican normas penales contra altos funcionarios

Si se tiene en cuenta que el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que el proceso por indignidad es “un juicio de responsabilidad política”, para el cual el Reglamento del Congreso prevé un trámite específico, que incluye que la acusación que se presente como tal deba ser probada, que la garantía del derecho a la defensa del acusado se respete, y que si hay lugar a ello eventualmente se produzca la imposición de una sanción tan drástica como la destitución del empleo, o la privación temporal o absoluta de los derechos políticos, es claro que a dicho trámite no le son aplicables las normas de carácter penal previstas para otro tipo de juicios. Encuentra la Corte que la remisión al artículo 441 del Código de Procedimiento Penal, que expresa el artículo 6º de la Ley 273 de 1996, acusado por el actor, es contraria a la Constitución Política, en cuanto judicializa como penal un proceso de carácter político.

Referencia: Expediente D-2130

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 339 (parcial), 341 (parcial), 353, 364 y 366 de la Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”; y contra el artículo 6 de la Ley 273 de 1996 “Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios”.

Actor: Carlos Adolfo Arenas Campo

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santa Fe de Bogotá D.C., mayo veintiseis (26) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano CARLOS ADOLFO ARENAS CAMPO demandó la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 339 (parcial), 341 (parcial), 353, 364 y 366 de la Ley 5 de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y Cámara de Representantes”, y del artículo 6 de la Ley 273 de 1996 “Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios”.

Por Auto del 27 de julio de 1998, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda en relación con los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992 y contra el artículo 6 de la Ley 273 de 1996. En dicha providencia aclaró, que en relación con el artículo 364 de la Ley 5a. de 1992, se admitió la demanda contra dicha norma, salvo contra la expresión “no tendrá sin embargo facultades de sujeto procesal”, sobre la cual esta Corporación ya se pronunció declarándola inexequible a través de la Sentencia C-386 de 1996, la cual hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.

También en dicha providencia el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda contra los artículos 339, 341 y 353 de la Ley 5a. de 1992, por recaer sobre todas esas disposiciones jurídicas el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues sobre su contenido esta Corporación ya se pronunció en anteriores oportunidades declarándolas exequibles.1

El Magistrado Sustanciador ordenó la fijación en lista del negocio y el traslado del expediente al Señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto de su competencia y dispuso enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República y al Ministro del Interior.

Contra la decisión del Magistrado Sustanciador, de rechazar la demanda contra los artículos 339 parcial, 341 parcial, 353 y 364 parcial de la Ley 5a. de 1992, el actor, a través de comunicación recibida el 3 de agosto de 1998, interpuso ante la Sala Plena de esta Corporación recurso de súplica, el cual fue rechazado por la misma a través de Auto de fecha 26 de agosto de 1998, del cual fue ponente el H. Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, providencia a través de la cual se confirmó en su integridad el numeral 3 de la parte resolutiva del Auto del 27 de julio de 1998.

Con fecha 6 de noviembre de 1998, el señor Procurador General de la Nación, a través de oficio DP-8162, le manifestó a la Sala Plena de esta Corporación, que se encontraba impedido para conceptuar en el caso de la referencia, por cuanto "... uno de los motivos de impedimento se refiere al interés que puede existir en la decisión que habrá de proferir ese alto tribunal, situación en la que me encuentro respecto de las disposiciones demandadas en la presente oportunidad, toda vez que el artículo 364 impugnado establece la intervención del Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, en los procesos especiales que adelante el Congreso de la República contra altos funcionarios del Estado, en cumplimiento de lo preceptuado en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política."

Sobre dicho impedimento la Sala Plena de esta Corporación se pronunció a través Auto de fecha 12 de noviembre de 19983, en el que resolvió no aceptarlo.

Una vez cumplidos todos los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

Se transcriben a continuación los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992 y 6 de la Ley 273 de 1996, cuya demanda se admitió.

LEY 5ª. DE 1992

“……

Artículo 364. Intervención de la Procuraduría. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, podrá intervenir en este proceso para cumplir las funciones señaladas en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución.

Artículo 366. Remisión a otros estatutos. Todo vacío procedimental de la presente ley será suplido por las disposiciones del Código de Procedimiento Penal.

LEY 273 DE 1996

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

“…..

Artículo 6. Intervención de la Procuraduría. Los requisitos sustanciales de la resolución de acusación, si a ello hubiere lugar, serán los establecidos en el artículo 441 del Código de Procedimiento Penal”.

III. LA DEMANDA

a. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 2, 4, 175, 178 y 278 de la Constitución Política.

b. Fundamentos de la demanda

El actor sustenta su demanda en los argumentos que se resumen a continuación:

Las normas demandadas, dice, devienen inconstitucionales, “…no por razón de su texto en si mismo considerado, sino como resultado de dos factores convergentes en el contexto normativo del cual hacen parte..”

El segundo factor lo denomina el actor “una distorsión consecuencial, la cual explica de la

siguiente manera: "...la omisión señalada produce en el contenido de determinadas disposiciones una alteración sobreviniente, dándoles un alcance que no tendrían si el conjunto normativo hubiera desarrollado en todos sus aspectos la norma superior. En efecto, aunque en su escueta literalidad los artículos demandados resulten ajustados a los preceptos constitucionales, tal como lo declaran formalmente las sentencias invocadas para justificar la causal de "cosa juzgada", lo cierto es que en la práctica, y ante la ausencia de normas regulatorias del ejercicio de las facultades de investigación y acusación de la Cámara en causas de indignidad presidencial, tales normas específicas se convierten en verdaderos obstáculos para que la voluntad del Constituyente, plasmada en una norma claramente preceptiva como el artículo 175-2 C.P., alcance su plena eficacia."

Anota el demandante, que la omisión legislativa, según el derecho constitucional comparado, no puede reducirse a un simple "no hacer", su contenido, dice, se extiende a no hacer aquello a lo que constitucionalmente se estaba obligado, lo que implica que en el caso específico que se analiza se traduzca en desatender una "orden de legislar", esto es una exigencia única y concreta, "no indefinida en el tiempo ni en la materia".

En esa perspectiva, agrega, se entiende por qué esa orden deberá cumplirla el legislador a través de una ley orgánica, a la cual, según el artículo 151 de la Constitución, "...debe sujetarse el Congreso para el ejercicio de la actividad legislativa en aquellas materias que la misma disposición señala en forma taxativa."

Es claro pues, concluye el demandante, "...que la omisión del legislador al abstenerse de desarrollar a plenitud las normas a las cuales debe sujetarse el Congreso en ejercicio de las funciones judiciales que le corresponden y que deben incluir la regulación expresa de las facultades de investigación y acusación por hechos que pueden llegar a configurar en sí mismos -y no como efecto derivado de la comisión de delitos- , indignidad presidencial por mala conducta, da origen a la inconstitucionalidad del Estatuto o conjunto normativo en cuestión, que al resultar trunco o incompleto desconoce el mandato de organicidad impartido de manera concreta por el Constituyente."

Procede luego el demandante a presentar algunos cargos específicos contra las normas acusadas, distintos a los ya descritos :

En el caso concreto del artículo 364 de la Ley 5a. de 1992, que establece que el Procurador

General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, podrá intervenir en los procesos que adelanten las Cámaras contra altos funcionarios del Estado, para cumplir los fines señalados en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución, norma superior que le brinda la opción de intervenir por si o por medio de aquellos, en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, manifiesta el actor, que su contenido desconoce el también mandato superior del numeral 2 del artículo 278 de la Carta, según el cual le corresponde directamente al Procurador emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial, pues la norma atacada confundió las dos modalidades de intervención en una sola, dejando a discreción del titular del Ministerio Público, una función que le es inherente y que le corresponde ejercer a él directamente.

En lo relacionado con el artículo 366 de la Ley 5a. de 1992, que establece que todo vacío procedimental de esa ley se suplirá con las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, manifiesta el demandante que dicho precepto constituye "…un cerrojo que coarta y limita el ejercicio del poder de investigación y acusación de la Cámara de Representantes y el de juzgamiento del Senado…", pues reduce al ámbito de lo penal el carácter de la norma supletoria.

Tal remisión se entendería -agrega el demandante- si el Estatuto orgánico del Congreso en materia del juicio especial previsto para los altos funcionarios del Estado, "…hubiera desarrollado en su integridad los mandatos del Constituyente, vale decir no solo en cuanto al de la acción disciplinaria y, en particular, en cuanto a la acción para indagar y deducir responsabilidad política al Presidente en caso de indignidad por mala conducta."

Dicho artículo, además, anota el actor, no contribuye a llenar vacíos normativos, como pretendió el legislador y por el contrario conduce directamente a que el ejercicio de la función de investigación y juzgamiento se restrinja al ámbito de lo penal, lo que implica que dado su carácter fragmentario y omisivo devenga inexequible, por violación directa de los artículos 175 y 178 de la Constitución, e indirecta de los artículos 2 y 4 del mismo ordenamiento.

Por último, aunque el actor no presenta cargos concretos contra el artículo 6 de la Ley 273 de

1996, dada la estructura y contenido de la demanda, se concluye que en esencia son los mismos a los que alude al analizar el citado artículo 366 de la Ley 5a. de 1992.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, dentro del término establecido para el efecto, rindió el correspondiente concepto en el proceso de la referencia, en el cual le solicitó a esta Corporación declarar exequibles las normas acusadas, solicitud que respaldó en los argumentos que se resumen a continuación:

En primer lugar, al referirse a la presunta omisión legislativa que según el actor vicia de inconstitucionalidad la ley orgánica del Congreso, dado que dicha Corporación no desarrolló a través de ella el mandato de los artículos 175-2 y 178-3 de la Carta Política, manifiesta el Procurador que tal argumento carece de fundamento constitucional por cuanto, aún admitiendo en gracia de discusión la alegada omisión, la Corte carecería de competencia, según su propia jurisprudencia, para conocer de ese tipo de acusación, pues plantea una omisión genérica que se produce cuando el Congreso no desarrolla un mandato de la Constitución. Señala, que frente a esa situación, según lo ha expresado esta Corporación, es imposible efectuar el control de constitucionalidad, pues materialmente no existe un acto sobre el cual pueda ejercerse.

Pero además, sostiene el Ministerio Público, en el caso específico que se analiza no existe tal omisión, pues el Congreso, a través del capítulo cuarto del título IV de la Ley 5a. de 1992, reguló lo concerniente al "juzgamiento de los altos funcionarios del Estado", previendo el procedimiento a seguir cuando dicha Corporación deba ejercer funciones judiciales, el cual, dice, "…es aplicable tanto para los casos en que se investiguen delitos comunes como en los casos de indignidad en el ejercicio del cargo."

Ninguno de los preceptos de la Ley 5a. de 1992, que se refieren al juicio especial contra altos funcionarios del Estado, excluye la posibilidad que tiene el Congreso de la República, de "…ejercer la atribución constitucional de investigar y juzgar políticamente, por causas de indignidad, a los funcionarios amparados con fuero." Por el contrario, de manera expresa a través del artículo 329 de la citada Ley 5a. de 1992, se admite la competencia de las Cámaras en esta materia, pues en dicha norma se señala la procedencia de las denuncias o quejas contra altos dignatarios, por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, por

indignidad, por mala conducta, o por delitos comunes.

Aclara el Procurador, que tampoco la Ley 273 de 1996, que modificó el Reglamento del Congreso, descarta la aplicación de las normas de procedimiento, en las causas que deben seguir las Cámaras en los procesos de responsabilidad política por indignidad o por mala conducta.

Sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 273 de 1996, que remite al Código de Procedimiento Penal para llenar los vacíos que se puedan presentar en los juicios que contra altos funcionarios del Estado deba adelantar el Congreso, que según el actor restringen la competencia de dicha Corporación exclusivamente a las causas delictivas, "enervando la facultad constitucional de las Cámaras para enjuiciar políticamente a dichos funcionarios", señala el Ministerio Público, que ellas se ajustan en todo al ordenamiento superior, como quiera que están orientadas a desarrollar los principios superiores de legalidad, favorabilidad, debido proceso y derecho a la defensa, con el objeto de que los dignatarios cobijados con fuero especial, que estén implicados en causas de indignidad, cuenten con todas las garantías procesales que les aseguren un adecuado juzgamiento.

La remisión a las normas de procedimiento penal, anota la vista fiscal, es acorde con la particular naturaleza del proceso de indignidad por mala conducta, que no sólo tiene carácter político, "…en cuanto corresponde al Congreso la supervigilancia de la gestión oficial encomendada a los altos dignatarios, sino también punitivo, puesto que la actuación de las Cámaras culmina con la imposición de sanciones, que al tenor del artículo 175-2 de la Constitución, pueden consistir en la destitución del empleo, la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos."

V. INTERVENCION OFICIAL

Ministerio del Interior

El abogado Francisco Beltrán Peñuela, actuando como apoderado del señor Ministro del Interior, defendió la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, con base en los siguientes argumentos:

Según el interviniente, no es cierto que el legislador haya incurrido en una omisión

inconstitucional al expedir las normas que regulan los juicios que le corresponde adelantar al Congreso, a través de las Cámaras, contra los funcionarios con fuero constitucional, pues éstas consagran el procedimiento a seguir cuando dichas personas incurran en delitos comunes y en conductas que puedan implicar responsabilidad política al comprobarse indignidad por mala conducta.

En cuanto a la remisión que algunas de las normas acusadas hacen al Código de Procedimiento Penal, cuyos preceptos se entienden supletorios ante los vacíos del Estatuto Orgánico del Congreso, cuando se trate de juicios contra los altos funcionarios del Estado que deban adelantar las Cámaras, en opinión del representante del Ministerio del Interior, no es admisible el argumento del demandante, en el sentido de que ello implique que el Congreso sólo pueda adelantar procesos de carácter penal, pues no existe norma alguna que así lo disponga, o que le impida a esa Corporación adelantar juicios políticos por indignidad o por mala conducta de las personas con fuero especial.

Concluye el interviniente manifestado, que "…si bien es cierto el artículo 366 de la Ley 5a. de 1992, nos remite al Código de Procedimiento Penal, cuando exista vacío procedimental, no es de recibo afirmar que dicha remisión sea sólo para los casos en los que se investigan hechos punibles, [pues] es dable aplicar dicha normatividad a los juicios políticos por indignidad derivada de la mala conducta de los funcionarios ya referidos, y de ninguna manera existe restricción legal al respecto."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992, ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso y de las Cámaras, y 6 de la Ley 273 de 1996, que lo modificó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política.

Segunda. La materia de la demanda.

El demandante, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 174, 175 y 178 de la constitución Política, distingue tres clases de conductas atribuibles a los altos dignatarios del

Estado protegidos con fuero, que pueden dar lugar a que las Cámaras adelanten procesos o juicios especiales contra los mismos; ellas son: i) conductas que configuren delitos cometidos en ejercicio de funciones; ii) conductas que configuren la comisión de delitos comunes ; y iii) conductas que aunque no constituyan delito ni falta disciplinaria pueden constituir causal de indignidad por mala conducta.

En su opinión, el legislador al expedir la ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 151 de la Constitución, debió regular los procesos a seguir en cada uno de esos casos, y no limitarse, como lo hizo según él, a reglar los juicios que se adelanten cuando se configuren causas criminales, pues tal omisión, dice, se convierte en un obstáculo insalvable que le impide a la Cámara de Representantes, adelantar la labor de instrucción que le corresponde, y de ser el caso presentar acusación formal al Senado, cuando los altos dignatarios, especialmente el Presidente de la República, incurran en conductas que si bien no configuran delitos ni faltas disciplinarias, si pueden constituir causal de indignidad por mala conducta.

Remitiéndose a las actas del Congreso de la República, el actor caracteriza el juicio de responsabilidad por indignidad de la siguiente manera:

"…un Presidente de la República puede violar la Constitución y las leyes sin cometer delitos de los que define el Código Penal, pero haciéndose indigno por mala conducta.

"…la indignidad por mala conducta de que trata el artículo 97, numeral 2 de la Carta [se refiere obviamente a la Carta de 1886, sin embargo, el artículo 175 numeral 2 de la Constitución de 1991, es exactamente igual], no puede ser calificada ni juzgada ni sancionada sino por el Senado de la República…"

"…la indignidad por mala conducta tiene conexiones con el código Penal y también con la moral, con la ética y con el decoro, pues su naturaleza reprimible se refiere esencialmente al carácter y jerarquía de quien incurre en ella.

" De modo que el Senado no solamente es competente para juzgar [al acusado] en cuanto a la violación de las leyes, sino que su poder de administrar justicia en casos como el que se trata [juicio político por indignidad] le es exclusivo, indelegable y no expuesto a colisiones de ninguna naturaleza."4

En su criterio, de conformidad con lo establecido en el artículo 151 de la Carta Política, que le ordena al legislador expedir una ley orgánica que contenga el Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras, ley a la cual, dada su jerarquía, el legislador debe supeditar el ejercicio de su actividad en las materias específicas que ésta desarrolle, dicha Corporación debió establecer en la Ley 5a. de 1992, el procedimiento a seguir cuando los altos funcionarios del Estado a los que se refieren las normas superiores citadas5, incurran en conductas que puedan dar origen a un juicio por indignidad.

No hacerlo, anota, implica omitir una "orden de legislar" que el Constituyente le impartió directa y expresamente, omisión legislativa que haría inconstitucional la ley orgánica, y paralelamente atribuirle un sentido a las normas que ella contiene, contrario al ordenamiento superior, en la medida en que hacen imposible desligar de la legislación penal los juicios de indignidad por mala conducta, en aquellos casos en que no obstante no ser tipificadas como delitos o faltas disciplinarias, si pueden y deben acarrear sanciones como las que consagra el numeral 2 del artículo 175 de la Carta, cuando provienen de un alto funcionario, que tiene la responsabilidad de ejercer su cargo con dignidad y decoro, so pena de atentar contra la dignidad misma de las instituciones que representa y contra los intereses de la Nación.

En ese contexto, la remisión que los artículos 366 de la Ley 5a. de 1992 y 6 de la Ley 273 de 1996, hacen a las normas del Código de Procedimiento Penal, contribuyen, según el demandante, a impedir que se cumplan los preceptos del Constituyente, específicamente los contenidos en los artículos 174, 175-2 y 178-3 de la Carta Política, en la medida en que restringen, al ámbito de lo penal, la función del Congreso cuando se trata de adelantar juicios especiales contra altos funcionarios del Estado, cobijados con fuero especial, desconociendo que también puede y debe realizarlos cuando conozca de causas de indignidad por mala conducta.

En cuanto a la acusación del actor contra el artículo 364 de la Ley 5a. de 1992, ella se refiere a que su contenido equipara la función que el Constituyente le atribuyó al Procurador General de la Nación, a través del artículo 277 superior, la cual puede ejercer discrecionalmente y por sí o por medio de sus delegados o agentes, con el mandato consagrado en el artículo 278-2 de la C.P., que le impone la obligación a él directamente, de emitir concepto en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero, lo cual contradice y desconoce el último de los citados preceptos de la Carta.

En síntesis, el actor señala una presunta omisión constitucional a partir de la cual solicita la declaratoria de inexequibilidad de todas las normas acusadas, y una acusación específica el artículo 6 de la ley 273 de 1996.

Tercera. Las omisiones legislativas absolutas están excluidas del control constitucional que le corresponde ejercer a esta Corporación.

La acusación del actor, como quedó anotado, se refiere a que el legislador incurrió en una omisión legislativa, al no regular, en la ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras, el juicio de indignidad por mala conducta, al que se refiere el numeral 2 del artículo 175 de la Constitución, juicio autónomo que en las disposiciones acusadas se confunde con aquellos que se originan en presuntas conductas criminales, sometidas como tales al ordenamiento penal.

Tal omisión, señala el demandante, vicia de inconstitucionalidad los preceptos legales impugnados, cuyo contenido en sí mismo, aclara, no contraría el ordenamiento superior, pues les atribuye un sentido que transgrede los mandatos específicos de los artículos 174, 175-2 y 178-3 de la Carta Política, en la medida en que obliga a las Cámaras a remitirse a las normas jurídicas que rigen el procedimiento penal, para calificar y juzgar conductas que si bien no necesariamente constituyen delitos o faltas disciplinarias, sí configuran causales de indignidad, propiciando entonces que éstas últimas queden excluidas de la posibilidad de ser conocidas, juzgadas y de ser el caso, sancionadas por el Congreso, tal como lo ordena la Constitución.

Ese tipo de omisión, que implica la abstención por parte del legislador de regular una materia en concreto, cabe dentro de lo que la doctrina denomina una omisión absoluta, figura sobre la cual esta Corporación ha dicho lo siguiente:

“Al analizar cada una de las funciones consagradas en el artículo 241 de la Constitución, advierte la Corte que ninguna de ellas la autoriza para fiscalizar o controlar la actividad legislativa por fuera de los términos señalados en la norma precitada. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales.

“Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas : si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores ; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control.“ (Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996, M.P. doctor Carlos Gaviria Díaz)

Es decir, que de encontrarse acertada la afirmación del actor, en el sentido de que el legislador en efecto se abstuvo de regular en su estatuto orgánico el juicio de indignidad por mala conducta, tal omisión cabría dentro de la caracterización de las omisiones absolutas, pues no habría acto que pudiera ser objeto de control y como tal sobre la misma, esta Corporación carecería de competencia.

Por lo dicho, el cargo de omisión legislativa que formuló el actor contra los artículos impugnados, específicamente contra los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992, por las razones antes expuestas, conducen a la Corte a declararse inhibida respecto de él. La Corte, al tomar esta decisión no considera necesario detenerse a examinar los argumentos adicionales señalados por el actor.

Cuarta.- Cargo Específico de Inconstitucionalidad contra el artículo 6º de la ley 273 de 1996

Presenta el actor un cargo específico contra el artículo 6º de la ley 273 de 1996, “Por la cual se modificó el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios”, al considerar que al remitir dicha norma al artículo 441 del Código de Procedimiento Penal para lo relacionado con “los requisitos sustanciales de la resolución de acusación”, lo que hizo el legislador fue coartar y restringir el alcance de la competencia que el Constituyente le otorgó al Congreso en esa materia, pues la norma cuestionada impide que dicho organismo asuma el conocimiento y desarrollo de causas de indignidad por mala conducta, las cuales, anota, difícilmente pueden ajustarse a la normativa penal, pues no siempre constituyen delitos ni faltas disciplinarias.

Si se tiene en cuenta que el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que el proceso por indignidad es “un juicio de responsabilidad política”, para el cual el Reglamento del Congreso prevé un trámite específico, que incluye que la

acusación que se presente como tal deba ser probada, que la garantía del derecho a la defensa del acusado se respete, y que si hay lugar a ello eventualmente se produzca la imposición de una sanción tan drástica como la destitución del empleo, o la privación temporal o absoluta de los derechos políticos, es claro que a dicho trámite no le son aplicables las normas de carácter penal previstas para otro tipo de juicios.

En síntesis, encuentra la Corte que la remisión al artículo 441 del Código de Procedimiento Penal, que expresa el artículo 6º de la Ley 273 de 1996, acusado por el actor, es contraria a la Constitución Política, en cuanto judicializa como penal un proceso de carácter político, por lo que lo declarará inexequible.

En mérito de lo expuesto, la corte Constitucional, actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declararse INHIBIDA respecto de los cargos que por omisión legislativa presentó el actor contra los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 6º de la ley 273 de 1996.

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

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-369/99

PROCESO POR INDIGNIDAD CONTRA ALTOS FUNCIONARIOS/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Desconocimiento (Salvamento de voto)

Con todo respeto, me aparto de la sentencia. La doctrina sentada por la Corte Constitucional en esta materia había sido cuidadosa en distinguir los denominados juicios por indignidad, de los que por causas penales podían incoarse contra los altos dignatarios que gozaran de fuero constitucional. En relación con estos últimos, el reconocimiento de la reserva de ley, autoriza al Legislador para adoptar requisitos sustanciales similares a los previstos en el Código de Procedimiento Penal. No se trata en realidad de ningún gesto de generosidad constitucional, pues sustraer las formas legales del proceso a un juicio que tiene raíz penal, viola el debido proceso y desconoce la reserva de ley, además de que hacerlo sepulta la aludida distinción constitucional. A mi juicio, esta sentencia se inscribe en la línea de desconocimiento de la cosa juzgada constitucional.

PROCESO POR INDIGNIDAD CONTRA ALTOS FUNCIONARIOS-Aplicación de normas penales (Salvamento de voto)

La Corte olvida su doctrina constante sobre la actuación del Congreso, a la que se otorgó el carácter de presupuesto de procedibilidad de la acción penal, en los juicios motivados por causas penales. En lo sucesivo, respecto de este tipo de juicios, en lugar de las formas establecidas por la ley, se impondrá la actuación libre de los investigadores, juzgadores y acusadores, que se moverán en el terreno de la pura política, esto es, al margen de cualquier cauce o procedimiento que no sea el que en cada momento y en relación con cada caso impongan las mayorías.

Referencia: Expediente D-2130

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 339 (parcial), 341 (parcial), 353, 364 y 366 de la Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”; y contra el artículo 6 de la Ley 273 de 1996 “Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios”.

Actor: Carlos Adolfo Arenas Campo

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Con todo respeto, me aparto de la sentencia. La doctrina sentada por la Corte Constitucional en esta materia había sido cuidadosa en distinguir los denominados juicios por indignidad, de los que por causas penales podían incoarse contra los altos dignatarios que gozaran de fuero constitucional. En relación con estos últimos, el reconocimiento de la reserva de ley, autoriza al Legislador para adoptar requisitos sustanciales similares a los previstos en el Código de Procedimiento Penal. La Constitución se refiere de manera expresa a la acusación por delitos comunes y por delitos cometidos en ejercicio de funciones, como motivos autónomos que alimentan las investigaciones y juicios que, por lo menos en una primera fase, se adelantan por las cámaras. Si el Legislador, en ciertos aspectos, ofrece a los investigados o procesados garantías análogas a las establecidas en el estatuto ordinario procesal, ello no puede ser objeto de censura. Hacerlo significa desconocer la esencia garantista del debido proceso, la

cual sobra decirlo ampara también a los funcionarios con fuero. La mayoría rechaza, sin oponer argumento alguno, este afán garantista del Legislador, que desestima porque a su juicio “judicializa como penal un proceso de carácter político”. La Corte olvida su doctrina constante sobre la actuación del Congreso, a la que se otorgó el carácter de presupuesto de procedibilidad de la acción penal, en los juicios motivados por causas penales. En lo sucesivo, respecto de este tipo de juicios, en lugar de las formas establecidas por la ley, se impondrá la actuación libre de los investigadores, juzgadores y acusadores, que se moverán en el terreno de la pura política, esto es, al margen de cualquier cauce o procedimiento que no sea el que en cada momento y en relación con cada caso impongan las mayorías. La no “judicialización” equivale en la práctica a la “no regulación legal”, puesto que en términos absolutos se ha extendido la condición política de estos juicios incluso hasta abarcar el momento procesal que escapa a la competencia del Legislador Orgánico. Paradójicamente, la distinción que sustentaba la demanda -juicios por indignidad y juicios por violación de la ley penal-, que consentía al actos denunciar una obra legislativa incompleta como que la regulación sólo recaía sobre los juicios penales y no obstante a ella se le daba carácter universal proyectándola incorrectamente a los juicios por indignidad, termina disuelta por la sentencia que, al contrario, le concede carácter universal a la “informalidad” que aparentemente le atribuye a los juicios por indignidad pero cobijando dentro de su seno a los juicios que tienen como base un presunto comportamiento delictivo. No se trata en realidad de ningún gesto de generosidad constitucional, pues sustraer las formas legales del proceso a un juicio que tiene raíz penal, viola el debido proceso y desconoce la reserva de ley, además de que hacerlo sepulta la aludida distinción constitucional. A mi juicio, esta sentencia se inscribe en la línea de desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, que señalé en mi salvamento de voto a la sentencia SU-047 de 1999, a cuyo texto me remito. De ahí la tosquedad intelectual -imposible de asimilar- de esta suerte de concordancia que intenta la Corte construir a partir de su fallo anterior.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

1 La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-385 de 1996, declaró exequible el inciso segundo del artículo 339 y el artículo 341 de la Ley 5a. de 1992, salvo la expresión “acusación” de éste último, respecto de la cual ordenó estarse a lo resuelto en la Sentencia C-222 de 1996 ; de otra parte, a través de la Sentencia C-148 de 1997, declaró constitucional, íntegramente, el artículo 353 de dicha Ley.

2 Folios 62 y 63 del Expediente.

3 Folios 65 a 67 del Expediente.

4 Senado de la República, Providencia del 9 de diciembre de 1958, Juicio de responsabilidad adelantado contra el General Gustavo Rojas Pinilla.

5 Los altos funcionarios a los que se refieren las normas constitucionales son : el Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación.