

Sentencia C-473/97

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL-Causales

De la lectura del artículo 110 de la Carta se concluye que la sanción de pérdida de investidura allí establecida es aplicable a todos los miembros de las corporaciones públicas que efectúen las contribuciones allí señaladas o constriñan a otros para hacerlo. Puesto que los concejales son integrantes de corporaciones públicas, debe concluirse entonces que la Constitución contempla expresamente dos causales de pérdida de investidura para ellos - y para los miembros de las corporaciones electivas de las entidades territoriales -, a saber: la aceptación de cargos públicos en la administración pública y la entrega de contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Funciones no son taxativas sino enumerativas/LEGISLADOR-Restricciones

El Poder Legislativo está facultado para dictar leyes en todos aquellos asuntos que puedan ser materia de legislación y cuya regulación no haya sido atribuida a otra rama u órgano independiente, incluso cuando esos temas no están comprendidos dentro de las funciones que han sido asignadas expresamente al Congreso en la Carta. Es la llamada cláusula general de competencia, la cual ha sido derivada, en el marco de la actual Constitución, de la interpretación de los apartes de los artículos 114 y 150 que expresan que al Congreso le corresponde “hacer las leyes”. De esta manera, se entiende que las funciones del Congreso que se especifican en el artículo 150 de la Constitución no son taxativas sino simplemente enumerativas y que a este órgano le corresponde la responsabilidad de dictar reglas en todas aquellas materias no confiadas a otras esferas estatales. El Congreso sí puede entrar a regular materias que no le han sido específicamente atribuidas por la Constitución. Ello no significa, sin embargo, que el legislador carezca de restricciones: los límites a esa competencia se derivan de la decisión constitucional de asignarle a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (C.P. art. 121), de las cláusulas constitucionales que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del legislador sobre determinados temas y de la obligación de respetar, en el marco de la regulación legislativa de una materia, las normas constitucionales y los derechos y principios

establecidos en la Carta.

PERDIDA DE INVESTIDURA COMO SANCION DISCIPLINARIA

El Constituyente consideró necesario crear una sanción especial para los integrantes de las corporaciones públicas, consistente en la declaración de la pérdida de su investidura. La destitución es la máxima sanción existente en el orden disciplinario y, como ya lo ha precisado la Corte, la pérdida de investidura es también un reproche disciplinario que se equipara a la destitución. Los ciudadanos que son elegidos popularmente para las corporaciones públicas no están sujetos al régimen jerárquico administrativo que cubre a la generalidad de los servidores públicos. Estos ciudadanos no son nombrados en una posición sino elegidos. De allí que no tengan superiores jerárquicos, que puedan ejercer atribuciones disciplinarias sobre ellos. Por esta razón, a estos servidores se les aplica un régimen especial para la separación del cargo, que es el de la pérdida de investidura.

PERDIDA DE INVESTIDURA-Legitimación/PERDIDA DE INVESTIDURA-Determinación de causales adicionales/PERDIDA DE INVESTIDURA-Límites para determinación de causales adicionales

La única conclusión posible es que cuando el artículo 293 consagra la posibilidad de que el legislador determine las causas de destitución de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales, incluye la determinación de las causales de pérdida de investidura de estos funcionarios. La ley sí puede consagrar causales adicionales para la declaración de la pérdida de investidura de concejal. Sin embargo, cabe precisar que el legislador tiene límites en el ejercicio de esa atribución, límites que están fundamentalmente trazados por la obligación de respetar el derecho a la participación política de los ciudadanos a los que se les ha conferido un mandato por parte de los electores. Sería absurdo suponer que las causales de pérdida de investidura que por expresa disposición constitucional operan para los congresistas puedan ser inconstitucionales cuando se trata de aplicarlas a los concejales a través de una ley.

Referencia: Expediente D-1618

Actor: Jeofrey Alfonso Troncoso Mojica

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Septiembre veinticinco (25) de mil novecientos noventa y siete (1997). Aprobado por Acta 45.

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente, Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad del artículo 55 (parcial) de la Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

“ARTICULO 55 PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL: Los concejales perderán su investidura por:

“1. La aceptación o desempeño de un cargo público, de conformidad con el artículo 291 de la Constitución Política, salvo que medie renuncia previa, caso en el cual deberá informar al Presidente del Concejo o en su receso al Alcalde sobre este hecho.

“2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses.

“3. Por indebida destinación de dineros públicos.

“4. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

“La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la respectiva jurisdicción, siguiendo el procedimiento establecido para los congresistas, en lo que corresponda”.

(Se subraya la parte demandada)

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 136 de 1994, publicada en el Diario Oficial N° 41377.
2. El ciudadano Jeofrey Alfonso Troncoso Mojica demandó parcialmente el artículo 55 de la Ley 136 de 1994, por considerarlo violatorio de los artículos 4 y 291, inciso 1°, de la Constitución.
3. El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó la declaratoria de exequibilidad del texto legal atacado.
4. El Ministro del Interior, mediante escrito del 17 de abril, solicitó que la norma demandada fuera declarada exequible.
5. El Procurador General de la Nación propugnó la constitucionalidad de la norma, en concepto rendido el día 19 de mayo.

III. CARGOS E INTERVENCIONES

CARGOS DE LA DEMANDA

Estima el demandante que el texto acusado viola el artículo 4 y el inciso 1 del artículo 291 de la Constitución Política. El artículo 4° de la Carta establece la primacía de ésta sobre cualquier otra disposición del orden jurídico nacional. Por consiguiente, “debe entenderse – señala – que la actividad legislativa tiene que regirse a los parámetros y directrices propias consagrados por la Ley Superior, no obstante haberse omitido su taxativo señalamiento. En

tales términos, al Congreso de la República sólo le es dable su función constitucional de legislar en los casos expresamente permitidos por la Carta, a fin de evitar la posible extralimitación de su facultades, en ciertas circunstancias en las cuales analógicamente, legisla in extenso sin fundamento jurídico alguno”.

Mediante la Ley 136 de 1994 el Congreso estableció las causales, la competencia y procedimiento para despojar de la investidura a los concejales, apoyándose básicamente en el artículo 183 de la Constitución, en el cual se fijan las causales de pérdida de investidura de los congresistas. Sin embargo, al hacer esto, el Congreso violó – en su concepto – el artículo 291 de la Carta, el cual “exclusivamente consagró como causal para la pérdida de investidura de los Concejales ‘la aceptación de cualquier cargo en la Administración’.

El actor reconoce que en los artículos 293 y 312 de la Constitución se faculta al legislador para determinar “las calidades, inhabilidades, faltas absolutas y temporales, causales de destitución y formas de llenar vacantes, entre otras, de los miembros de las Corporaciones Administrativas de las Entidades Territoriales”. Sin embargo, aclara que las disposiciones constitucionales “dejaron por fuera la posibilidad de que a través de la ley se establecieran nuevas situaciones generadoras de pérdida de investidura en los concejales, toda vez que el Constituyente de 1991 únicamente consignó la forma genérica de esta sanción política en el artículo 110 para todos los miembros de corporaciones públicas elegidos popularmente, y la específica establecida en el artículo 291 ibídem para los concejales y diputados”.

Concluye con la aseveración de que “no le es dable al legislador retomar con base en analogías, las causales de ‘pérdida de investidura de sus miembros’ para trasladarlas al régimen sui generis característico de los ‘ediles’, por no existir norma constitucional que lo permita y disponga.” En consecuencia, si el Congreso, en aras de la moralización pública, se propone ampliar las causales de pérdida de investidura de los concejales debe proceder a hacerlo a través de una reforma constitucional, pues “donde la Constitución no permite, al Congreso no le es dable legislar”.

INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho sostiene que el legislador sí está facultado para ampliar las causales de pérdida de investidura contempladas en la Constitución para los concejales, pues el artículo 293 de la misma Carta lo autoriza para

hacerlo.

Señala que el Constituyente de 1991 estableció la figura de la pérdida de investidura para los miembros de todas las corporaciones públicas que son elegidos por votación popular, con el objeto de “atacar los vicios que afectan la imagen de las instituciones de representación popular en los niveles nacional y territorial, creando mecanismos de control ciudadano con ejemplares sanciones para quienes violen los deberes de esa sagrada delegación de poder”.

Afirma que de la interpretación del artículo 293 de la Carta que hizo la Corte Constitucional – en su sentencia C-194 de 1994 – se ha de concluir que “el legislador está en la capacidad de fijar más causales de pérdida de investidura, toda vez que de acuerdo al mismo texto, las causales fijadas en la Constitución no son taxativas y por el contrario se manejan de modo general para todas las corporaciones públicas”. Además, si el legislador está autorizado para fijar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de las corporaciones públicas, lo lógico es deducir que también pueda prever los mecanismos para sancionar el incumplimiento de sus obligaciones.

Finalmente, con respecto a la naturaleza de la pérdida de investidura expresa que puede considerarse como “una sanción más dentro del régimen disciplinario, que no obstante no responder de manera exacta al concepto ‘destitución’ presente en el artículo 293 superior, aparece con identidad de efectos y, por ende, dentro de la competencia dada por el artículo al legislador”.

INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

El Ministro del Interior señala que la misma Constitución consagró dos conductas que implican la pérdida de investidura para los miembros de todas las corporaciones públicas de elección popular, a saber: la entrega de aportes o contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos y la aceptación de cargos en la administración pública. Sin embargo, el legislador goza de un amplio margen para definir otros comportamientos que por su gravedad deban ser sancionados con la pérdida de investidura. Por este motivo y porque las conductas establecidas en la norma acusada “encuentran sustento en las mismas razones éticas y jurídicas consideradas por el Constituyente para la procedencia de la pérdida de la investidura para el caso de los congresistas”, concluye que el legislador sí estaba facultado

para contemplarlas como causales de pérdida de investidura para los concejales.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada. Sostiene que de la lectura del inciso primero del artículo 291 de la Constitución se desprende que las causales de pérdida de investidura allí consagradas no son taxativas, pues lo que dispone la norma es “la incompatibilidad entre esa condición y la aceptación de cargos en la administración pública”.

Con el objeto de fundamentar su posición respecto al carácter no taxativo de las causales del artículo 291, el Procurador menciona que el artículo 183 de la Constitución Política “establece, con el lenguaje propio de la restricción, los casos en que procede la pérdida de investidura de los Congresistas, pues su encabezamiento así lo indica”. Sostiene que la razón de ser del señalamiento de causales taxativas para los congresistas se vincula a la voluntad de la Asamblea Nacional de fortalecer la rama legislativa del poder público creando un estatuto que determinara con claridad las reglas que debían seguir los congresistas para el buen cumplimiento de sus funciones.

Para terminar, reitera que la regulación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades y sanciones para los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales, no quedó consagrada taxativamente en la Constitución Política sino que su determinación se dejó al legislador. Igualmente, expresa que la jurisprudencia de la Corte ha entendido que esta facultad del legislador es compatible con la Constitución .

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política.

El problema planteado

2. Se trata de determinar si el legislador está autorizado constitucionalmente para establecer causales de pérdida de la investidura de concejal, diferentes de la establecida en el artículo

291 de la misma Constitución.

Las causales de pérdida de la investidura de los concejales contempladas expresamente en la Carta Política

3. El primer punto que cabe aclarar dentro de este proceso es el referido a cuáles son las causales de pérdida de investidura para los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales que han sido consagradas expresamente en la Constitución. En un primer momento, el actor sostiene que en el artículo 291 se consagra como única causal válida para la pérdida de investidura de concejal, la aceptación de cualquier cargo en la Administración Pública. Sin embargo, a renglón seguido, el mismo actor acepta que el artículo 110 de la Carta establece que todas las personas que desempeñen funciones públicas y hagan contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos políticos, o induzcan a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley, serán sancionados con la remoción del cargo o con la pérdida de su investidura.

De la lectura del artículo 110 de la Carta se concluye que la sanción de pérdida de investidura allí establecida es aplicable a todos los miembros de las corporaciones públicas que efectúen las contribuciones allí señaladas o constriñan a otros para hacerlo. Puesto que los concejales son integrantes de corporaciones públicas, debe concluirse entonces que la Constitución contempla expresamente dos causales de pérdida de investidura para ellos – y para los miembros de las corporaciones electivas de las entidades territoriales –, a saber: la aceptación de cargos públicos en la administración pública y la entrega de contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos.

La cláusula general de competencia

4. El actor manifiesta que el Congreso únicamente puede legislar sobre aquellas materias que le han sido atribuidas expresamente por la Constitución. Expone que la Carta Política no dispone en ningún lugar que el Poder Legislativo pueda ampliar las causales de pérdida de investidura contempladas en la Ley Fundamental para los concejales y, por lo tanto, concluye que el legislador vulneró la Constitución al erigir nuevas causales de pérdida de la investidura de concejal en la Ley 136 de 1994.

5. La primera pregunta que debe formular esta Corporación con respecto a las observaciones

del demandante es si es correcta su apreciación acerca de que el Congreso únicamente puede legislar sobre las materias para las cuales está explícitamente autorizado por la Constitución. En este contexto debe recordarse que tanto la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía su labor de guardiana de la Constitución, como la Corte Constitucional han precisado que el Poder Legislativo está facultado para dictar leyes en todos aquellos asuntos que puedan ser materia de legislación y cuya regulación no haya sido atribuida a otra rama u órgano independiente, incluso cuando esos temas no están comprendidos dentro de las funciones que han sido asignadas expresamente al Congreso en la Carta. Es la llamada cláusula general de competencia, la cual ha sido derivada, en el marco de la actual Constitución, de la interpretación de los apartes de los artículos 114 y 150 que expresan que al Congreso le corresponde “hacer las leyes”. De esta manera, se entiende que las funciones del Congreso que se especifican en el artículo 150 de la Constitución no son taxativas sino simplemente enumerativas y que a este órgano le corresponde la responsabilidad de dictar reglas en todas aquellas materias no confiadas a otras esferas estatales.

6. Debe agregarse que la denominada cláusula general de competencia contribuye a suplir las deficiencias propias de los textos constitucionales, los cuales responden obviamente a un contexto histórico determinado, marcado por problemas específicos. En el momento de redacción de una Carta Política no puede el Constituyente prever todos los asuntos que pueden ser de importancia en el futuro. Y dado que las Constituciones son expedidas con una vocación de permanencia y de adaptación a las disímiles situaciones que se pueden ir presentando con el paso de los años, es necesario que dentro de su articulado se prevea la posibilidad de que los nuevos temas – o los temas no previstos – puedan ser regulados sin tener que recurrir al engorroso expediente de una reforma constitucional. Esa es precisamente la función que desarrolla la cláusula general de competencia, pues de acuerdo con ella, en el caso colombiano, todos los temas que no han sido tratados dentro de la Constitución pueden llegar a ser regulados por el Congreso de la República.

Sobre este punto se expresó en la sentencia C-527 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez):

“De otro lado, la Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes” (C.P Arts 114 y 150). Esta es una diferencia profunda de nuestro ordenamiento constitucional con el de otros países, como el de Francia. En efecto, el artículo 34 de la

Constitución de la República enumera las materias que son competencia del Parlamento, de suerte que toda otra materia es competencia reglamentaria del ejecutivo (artículo 37 de esa constitución), lo cual significa que ese régimen constitucional atribuye el poder principal de elaborar las reglas de derecho al Ejecutivo (cláusula general de competencia) y tan sólo un poder secundario y taxativo al Parlamento. En cambio, en Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes”, por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que por ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencias está radicada en el Congreso.

“Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la anterior Constitución, cuyo artículo 76 se iniciaba con el mismo enunciado normativo del actual artículo 150 superior. En efecto, un ciudadano demandó la ley 58 de 1985 sobre el estatuto básico de los partidos políticos y argumentó que ésta ‘carecía de respaldo constitucional para su expedición ya que ninguna de las reglas de competencia contenidas en el artículo 76 de la Carta faculta al Congreso para reglamentar los partidos políticos’.

“La Corte Suprema desestimó la petición del actor y precisó:

‘Como quiera que la fundamental o principal tacha que se deduce contra la ley consiste en que el Congreso no estaba facultado para expedirla, es preciso recordar que la Corte en el expediente precitado, reiteró su doctrina tradicional conforme a la cual la potestad de “hacer leyes” que tiene el Congreso es amplia, pues la Constitución lo hace titular de una especie de competencia genérica “que le permite legislar sobre todos aquellos asuntos que aconsejen las conveniencias públicas y en cuyo ejercicio no tiene más limitaciones (...)1”.

7. De lo anterior se desprende que el Congreso sí puede entrar a regular materias que no le han sido específicamente atribuidas por la Constitución. Ello no significa, sin embargo, que el legislador carezca de restricciones: los límites a esa competencia se derivan de la decisión constitucional de asignarle a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto

determinado (C.P. art. 121), de las cláusulas constitucionales que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del legislador sobre determinados temas y de la obligación de respetar, en el marco de la regulación legislativa de una materia, las normas constitucionales y los derechos y principios establecidos en la Carta.

La figura de la pérdida de investidura

8. El demandante plantea, además, que en ningún lugar de la Constitución se dispone que el Organo Legislativo pueda ampliar las causales de pérdida de investidura contempladas en la Ley Fundamental para los concejales. Sin perjuicio de lo afirmado acerca de que la cláusula general de competencia radica en el Congreso, importa establecer si la aseveración del actor es cierta. Para ello es necesario adentrarse en el tema de la pérdida de investidura en general, tal como se hace a renglón seguido.

9. Como es conocido, en la Asamblea Nacional Constituyente se dio un amplio debate alrededor de la necesidad de fortalecer y depurar las instituciones representativas, como requisito fundamental para la revitalización del sistema democrático en el país. En este contexto se pensó en la necesidad de establecer un estricto régimen de control sobre los congresistas, régimen que quedó plasmado en el catálogo de inhabilidades e incompatibilidades, y en las normas sobre los conflictos de interés, contenidas en los artículos 179 y siguientes de la Carta.

10. Mas el Constituyente no se conformó con establecer el mencionado régimen sino que consideró también necesario crear una sanción especial para los integrantes de las corporaciones públicas, consistente en la declaración de la pérdida de su investidura. Es decir, el Constituyente estimó que determinadas faltas de los representantes populares exigían sanciones y procedimientos más severos y pronto que las acciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría o la sanción política que puede imponer el votante, a través del retiro de su apoyo electoral a aquellos mandatarios o partidos que no han estado a la altura de su compromiso con los electores.

11. Si bien el debate que se presentó en la Asamblea Nacional Constituyente acerca de la figura de la pérdida de investidura giró en torno a la importancia de su aplicación a los Congresistas, lo cierto es que lo manifestado al respecto se aplica a todos los integrantes de las corporaciones públicas, pues, como se vio atrás, en la misma Carta se consideraron

situaciones en las que esta institución debía ser aplicada a todos los miembros de los cuerpos colegiados. Acerca de la discusión que se presentó en la Asamblea y de la importancia que se le confirió a la figura se expresó la Corte en su sentencia C-319/94 (M.P. Hernando Herrera):

“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 (...)

“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 fue 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. Fue 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 fue 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”.

12. Esta Corporación se ha ocupado en diversas ocasiones de la calificación jurídica del instituto de la pérdida de investidura. Así, en la sentencia C-507 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía) se estableció la diferencia entre la declaración de la nulidad de la elección y la declaración de la pérdida de investidura. En otras providencias se ha precisado que la pérdida de investidura constituye una sanción disciplinaria especial, de efectos equivalentes a la de la destitución de los altos funcionarios del Estado. Dada la importancia de esta última caracterización para el tema de esta providencia es conveniente transcribir algunos apartes de esos fallos. En la sentencia C-319 de 1994 (M.P. Hernando Herrera) se expresó:

“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 (...)

“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”.

Igualmente, en el fallo C-247 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández) se sostuvo:

“(...

“La Corte debe insistir en que las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan. Al congresista no se lo priva de su investidura, inhabilitándolo para volver a ser elegido en tal condición, por el hecho de haber incurrido en un determinado hecho punible y menos como consecuencia de haber sido hallado penalmente responsable. Lo que el Consejo de Estado deduce en el curso del proceso correspondiente es la violación, por parte del implicado, de las normas especiales que lo obligan en cuanto miembro del Congreso. Se trata de un juicio y de una sanción que no están necesariamente ligados al proceso penal que, para los respectivos efectos, lleve a cabo la jurisdicción, pues la Constitución exige más al congresista que a las demás personas: no solamente está comprometido a no delinquir sino a observar una conducta especialmente pulcra y delicada que, si presenta manchas, así no sean constitutivas de delito, no es la adecuada a la dignidad del cargo ni a la disciplina que su ejercicio demanda”.

La reglamentación del instituto de la pérdida de investidura en el caso de los concejales

13. El demandante plantea en su escrito que el Congreso no puede legislar sobre temas que no le estén expresamente asignados en la Constitución y que en la Carta no existe ninguna disposición que lo autorice para establecer nuevas causales de pérdida de investidura para los concejales. La primera tesis del actor ya fue refutada a través de la explicación relativa a la cláusula general de competencia de que goza el Congreso.

En relación con el segundo punto, es importante destacar que el instituto de la pérdida de investidura constituye una sanción disciplinaria. A partir de ella, y atendiendo a lo preceptuado por el artículo 293 de la Carta – cuyo contenido es reiterado en lo dispuesto en los incisos 3° del artículo 299 y 2° del artículo 312 de la Constitución -, se llega necesariamente a la conclusión de que, en contra de lo sostenido por el actor, la Constitución sí autoriza explícitamente al Legislativo para que instituya nuevos motivos para la declaración de la pérdida de investidura de concejal.

En efecto, el artículo 293 de la Carta ordena:

“ART 293.- Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones” (subraya no original).

Como se puede colegir de la lectura de este artículo, la Carta autoriza al legislador para determinar, entre otras cosas, las causas de destitución de los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales. La destitución es la máxima sanción existente en el orden disciplinario y, como ya lo ha precisado la Corte, la pérdida de investidura es también un reproche disciplinario que se equipara a la destitución. Los ciudadanos que son elegidos popularmente para las corporaciones públicas no están sujetos al régimen jerárquico administrativo que cubre a la generalidad de los servidores públicos. Estos ciudadanos no son nombrados en una posición sino elegidos. De allí que no tengan superiores jerárquicos, que puedan ejercer atribuciones disciplinarias sobre ellos. Por esta razón, a estos servidores se les aplica un régimen especial para la separación del cargo, que es el de la pérdida de investidura. Así las cosas, la única conclusión posible es que cuando el artículo 293 consagra la posibilidad de que el legislador determine las causas de destitución de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales, incluye la determinación de las causales de pérdida de investidura de estos funcionarios.

Esta interpretación ya había sido planteada por esta Corporación en la sentencia C-280/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En aquella ocasión se decidió -entre otras cosas- acerca de la exequibilidad del inciso tercero del artículo 32 del Código Disciplinario Único (la Ley 200 de 1995) que señalaba que las faltas gravísimas contempladas en los 10 numerales del artículo 25 podían ser sancionadas con la pérdida de investidura. En la sentencia - que avaló la decisión del Poder Legislativo de consagrar la sanción de la pérdida de investidura a los miembros de las corporaciones públicas diferentes al Congreso que incurrieran en un amplio número de conductas, adicionales a las contempladas en la Carta - se expresó:

“El mismo actor ataca la expresión “pérdida de investidura” del inciso tercero del artículo 32 del CDU, según el cual ésta es una de las sanciones para las faltas gravísimas, esto es, las

descritas por el artículo 25 de ese mismo estatuto.

“La Corte considera que esta norma es exequible en relación con los miembros de las corporaciones públicas territoriales, por cuanto, como ya se señaló, se trata de una sanción que puede ser aplicada a estos servidores públicos, y las conductas descritas por el artículo 25 son de suma gravedad, lo cual justifica que el legislador las sancione con pérdida de investidura o, para otros tipos de servidores, con terminación del contrato, destitución, desvinculación o remoción. Sin embargo, es necesario efectuar las siguientes dos precisiones:

“De un lado, el artículo 110 de la Carta señala que será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura que quien desempeñe funciones públicas haga contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o induzca a otros a que lo hagan, salvo las excepciones legales. Ahora bien, como se señaló anteriormente, los numerales 7º y 8º del artículo 25 del CDU desarrollan en parte esta prohibición constitucional pero no cubren todas las hipótesis,. Igualmente, el artículo 291 de la Carta establece que perderán la investidura los miembros de corporaciones públicas de las entidades territoriales que acepten un cargo en la administración, conducta que no se encuentra descrita como falta gravísima por el artículo 25 del CDU. En tales circunstancias, la Corte entiende que estas dos prohibiciones constitucionales siguen operando de manera autónoma como causa de pérdida terminación de investidura, de los miembros de las corporaciones públicas de las entidades regionales, pues mal podría el legislador modificar el alcance de una prohibición constitucional.

“De otro lado, en relación con los congresistas, esta disposición es inexecutable, por cuanto en este caso la institución de la pérdida de investidura tiene, como ya lo ha señalado esta Corporación. “muy especiales características” pues “tan sólo puede operar en los casos, bajo las condiciones, y con las consecuencias que la Carta Política establece. Las causas que dan lugar a ellas son taxativas”. Esto significa que no puede la ley restringir ni ampliar las causales establecidas por la Constitución como determinantes de la pérdida de investidura, esto es, las señaladas por los artículos 110 y 1383 de la Carta”.

14. De lo anterior se infiere que la ley sí puede consagrar causales adicionales para la declaración de la pérdida de investidura de concejal. Sin embargo, cabe precisar que el legislador tiene límites en el ejercicio de esa atribución, límites que están fundamentalmente

trazados por la obligación de respetar el derecho a la participación política de los ciudadanos a los que se les ha conferido un mandato por parte de los electores. Sobre este tema también se ha pronunciado la Corte en relación con la atribución del legislador para regular las inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y los alcaldes, con motivo de las regulaciones dictadas en ese sentido por la Ley 136 de 1994. Así, en la sentencia C-373/93 (M.P Carlos Gaviria Díaz)³ se expresó:

“(....)El Congreso no dispone de una facultad irrestricta e incondicionada para elevar a inhabilidad electoral cualquier hecho o condición al que estime conveniente dar ese tratamiento. Los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados y, a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el legislador, esto es, teniendo competencia para el efecto, deberán interpretarse de manera que, en lo posible, se privilegie su ejercicio.

“La tarea legislativa de fijación de inhabilidades, cuando la Constitución la autoriza, no puede violar los derechos de igualdad y de participación política y, por ende, pierde todo asidero si se traduce en preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables. La doctrina de la Corte es constante sobre este punto:

‘Se reitera que aunque la Carta faculta al legislador para supeditar el ejercicio de funciones y cargos públicos a condiciones y requisitos, para esta Corte cualquier limitación a los derechos consagrados en los artículos 13 y 40-7 Superiores debe consultar los valores, principios y derechos de la Carta, so pena de profundizar la desigualdad social mediante la negación del núcleo esencial de tales derechos, los cuales tienen además incidencia en el ejercicio del derecho al trabajo. La exigencia de requisitos o condiciones excesivas, innecesarias o irrazonables para aspirar a ejercer un cargo o función pública, violaría el contenido esencial de los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a escoger y ejercer profesión u oficio y a participar efectivamente en el ejercicio del poder político”⁴.

15. Cabría entonces preguntarse si las causales de pérdida de la investidura de concejal que estableció la Ley 136 de 1994 son desproporcionadas en relación con el fin que se persigue y si se convierten en un obstáculo real para que los concejales elegidos puedan ejercer a cabalidad su papel de representación política. A este respecto, la Corte advierte que las causales contempladas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994

coinciden enteramente con las establecidas para los Congresistas en los numerales 1, 4 y 5 del artículo 183 de la Constitución. En este estado de cosas sería absurdo suponer que las causales de pérdida de investidura que por expresa disposición constitucional operan para los congresistas puedan ser inconstitucionales cuando se trata de aplicarlas a los concejales a través de una ley. Por eso, habrá de declararse la constitucionalidad de las normas acusadas.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los numerales 2, 3 y 4 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver también, entre otras, las sentencias C-081 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-342/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Gaceta Constitucional N° 79 del 22 de mayo de 1991.

3 Ver también la sentencia C-194 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández) que trata sobre el tema de las incompatibilidades.

4 C-537 de 1993, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.