

C-563-96

Sentencia C-563/96

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Función judicial

Las actuaciones que adelantan tanto las Comisiones de Investigación y Acusación de la Cámara como la de Instrucción del Senado, así como las Plenarias de ambas Corporaciones legislativas en ejercicio de las atribuciones constitucionales consignadas en la Carta Política, tienen la categoría de función judicial sólo para los efectos de acusar, no acusar y declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional.

CAMARA DE REPRESENTANTES-Función judicial/CAMARA DE REPRESENTANTES-Acusación funcionarios con fuero constitucional

En los eventos en los que la materia de la acusación recae sobre hechos presuntamente delictivos, la competencia de la Cámara se limita a elevar ante el Senado la acusación respectiva o a dejar de hacerlo para que decida si hay lugar o no a seguimiento de causa a fin de poner al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia, sin que dicha actuación comporte la absolución o condena de los funcionarios con fuero constitucional, lo que corresponde definir a la Corte Suprema de Justicia en sentencia definitiva. La función atribuída a la Cámara de Representantes a través de la Comisión de Investigación y Acusación y de la Plenaria de la misma, es de naturaleza judicial. La Cámara de Representantes sí tiene funciones judiciales para los efectos anotados, es decir, en orden a decidir si acusa o no ante el Senado a los funcionarios que gozan de fuero constitucional, dicha célula legislativa está plenamente facultada para adelantar las investigaciones tendentes a determinar por parte de la Plenaria de la Cámara si existen o no razones que ameriten objetivamente la acusación o preclusión del proceso correspondiente.

Referencia: Expediente D-1298

Actor: Hugo Humberto Rodríguez Cortés

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., Octubre veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y seis (1996).

El ciudadano HUGO HUMBERTO RODRIGUEZ CORTES promovió demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, a fin de que por esta Corporación se declaren inexecutable los artículos 312 numeral 4o., 331 (parcial), 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341 (parcial), 342 (parcial), 343 (parcial), 344 (parcial), 345 (parcial) y 346 (parcial) de la Ley 5a. de 1992; 179, 180 numeral 6o. (parcial), 182 y 183 de la Ley 270 de 1996 y 469 del Decreto 2700 de 1991.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente resolvió, de una parte, rechazar la demanda presentada contra los artículos 179, 180 numeral 6o., 182 y 183 de la Ley 270 de 1996 por recaer sobre normas amparadas por una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada -sentencia No. C-037 de 1996-, y de la otra, admitir la demanda formulada contra los artículos 312 numeral 4o., 331 (parcial), 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341 (parcial), 342 (parcial), 343 (parcial), 344 (parcial), 345 (parcial) y 346 (parcial) de la Ley 5a. de 1992 y 469 del Decreto 2700 de 1991, y ordenar su fijación en lista en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y al Ministro de Justicia y del Derecho, a fin de que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados.

#### I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de los artículos acusados del Decreto 2700 de 1991 y de la Ley 5a. de 1992, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 40.190 del 30 de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991) y 40.483 del 18 de junio de mil novecientos noventa y dos (1992) respectivamente. Se subraya lo acusado.

“LEY 05 DE 1992

(junio 17 )

“por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado

y la Cámara de Representantes”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 312. Funciones. La comisión de investigación y acusación cumplirá las siguientes funciones:

(...)

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

(...).

ARTICULO 331. Reparto y ratificación de queja. El Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación, dentro de los dos (2) días siguientes, repartirá la denuncia o queja entre los representantes que integran la Comisión. A quien se le reparta se le denominará Representante-Investigador. Este, dentro de los dos (2) días siguientes, citará al denunciante o quejoso para que se ratifique bajo juramento.

Si no se ratificare y no hubiere mérito para investigar oficiosamente, se archivará el asunto y el Representante-investigador informará de ello al Presidente de la Comisión.

ARTICULO 332. Apertura de la investigación. Ratificada bajo juramento la denuncia o queja, el Representante-Investigador proferirá auto de sustanciación, contra el que no procede recurso alguno, ordenando abrir y adelantar la correspondiente investigación, con el fin de esclarecer los hechos, las circunstancias en que ocurrieron y descubrir a sus autores y partícipes.

ARTICULO 333. Auxiliares en la investigación. El Representante – Investigador, en el ejercicio

de su función, podrá solicitar la cooperación de los miembros de la Policía Judicial, del cuerpo técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación y de las demás autoridades que ejerzan funciones de esa índole.

También podrá comisionar a Magistrados de las Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y a los Jueces para la práctica de pruebas, cuando lo estime conveniente, así como a los investigadores de la Fiscalía General de la Nación.

ARTICULO 334. Indicio grave. Indagatoria. Cuando en la investigación exista por lo menos un indicio grave de que el denunciado es autor o partícipe del hecho que se investiga, el Representante-Investigador lo citará para que dentro de los dos (2) días siguientes comparezca a rendir indagatoria. Si fuere capturado en flagrancia, se le dejará en libertad y citará en la forma antes dicha. Si no compareciere se le emplazará, designará defensor de oficio y se continuará la actuación.

ARTICULO 335. Defensor. El denunciado tendrá derecho de nombrar defensor a partir del auto de apertura de la investigación. Si no lo hiciere, deberá nombrarlo al momento de la indagatoria. Si en este momento no lo hiciere, se le nombrará defensor de oficio.

ARTICULO 336. Pruebas. El defensor y el denunciado tienen derecho de presentar pruebas, de solicitar la práctica de pruebas y de controvertir, durante la investigación, las pruebas aportadas en su contra.

ARTICULO 337. Principio de libertad del procesado. Durante la investigación rige el principio de libertad del procesado. Por eso no hay lugar a proferir medida de aseguramiento alguna contra él.

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

ARTICULO 339. Término para la investigación. El término para la realización de la investigación es de treinta (30) días. Pero, cuando se trate de delitos conexos o sean dos (2)

o más los procesados, el término será de sesenta (60) días.

La cesación de procedimiento, en los términos y causales del Código de Procedimiento Penal, procederá en cualquier momento del proceso. El expediente se archivará.

ARTICULO 340. Cierre de la investigación. Agotada la investigación o vencido el término legal para realizarla, el Representante-Investigador dictará auto declarándola cerrada. En este mismo auto, contra el que no procede recurso alguno, se ordenará dar traslado por el término de diez (10) días al defensor para que presente sus puntos de vista sobre el mérito de la investigación.

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

Los requisitos sustanciales y formales de estas dos formas de calificación, serán los exigidos por el Código de Procedimiento Penal.

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

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

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

ARTICULO 344. Comisión de instrucción. Si la Cámara de Representantes aprobare la resolución de acusación, el Presidente, dentro de los dos (2) días siguientes, enviará el expediente al Presidente de la Comisión de Instrucción del Senado. Este, dentro de los dos (2) días siguientes repartirá el asunto, por sorteo, entre los Senadores integrantes de la

Comisión. A quien corresponda en reparto se le denominará Senador-Instructor.

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

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

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

“DECRETO 2700 DE 1991

(noviembre 30)

ARTICULO 469. Investigación oficiosa de la Cámara de Representantes. La Cámara de Representantes, en ejercicio de la función acusadora prevista por el artículo 178, numerales 3 y 4 de la Constitución Nacional, puede investigar por sí o por medio de una comisión de su seno, para los efectos de acusar o abstenerse de hacerlo, los delitos y la conducta oficial de los servidores públicos respectivos”.

## II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Considera el actor que las normas demandadas violan los artículos 116, 121, 174, 175 y 178 de la Constitución Nacional.

Fundamenta el accionante su demanda en que la Carta Política le atribuye unas funciones jurisdiccionales al Congreso de la República y excepcionalmente permite que la ley le pueda atribuir algunas funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, sin que puedan “adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.

Indica el actor que la acción penal radica en cabeza del Senado de la República y su vigencia exige el previo cumplimiento de la acusación por parte de la Cámara, como condición de procedibilidad. La Cámara, señala, que no tiene función diferente a la de recibir y conocer de las denuncias formuladas contra los funcionarios que gozan de este fuero especialísimo, y si de ellas se desprende mérito suficiente, proceder a acusarlos ante el Senado. No tiene por lo tanto facultad distinta a la de evaluar dichas denuncias o quejas, ya que la acusación debe basarse en su contenido. Su facultad está entonces, limitada, restringida y circunscrita a recibir, estudiar, evaluar las denuncias y quejas y si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado, por lo que no está autorizada la Cámara a complementar, aclarar, modificar o suprimir los textos de las denuncias y quejas presentadas ante ella contra los altos funcionarios.

Con fundamento en los artículos 174 y 175 de la Constitución, el Senado y la Cámara no pueden tener simultáneamente la función investigadora de los procesos que se sigan contra los altos funcionarios: la facultad de instrucción se la otorga la Carta al Senado y no a la Cámara.

Agrega el actor, que la propia Constitución se encarga de aclarar cualquier duda al respecto, cuando utiliza los términos “investigaciones que le competen”, entendiéndose por tanto que en los que no le competen, como es el caso de los procesos contra los altos funcionarios, no puede desarrollar la investigación por no ser competente la Cámara, dado que la competencia radica en cabeza del Senado. La Cámara de Representantes no tiene, por lo tanto, función jurisdiccional, ya que la única actividad legal que le es dable desarrollar es la de cumplir la condición de procedibilidad de acusar o abstenerse de hacerlo, a los funcionarios estatales para que el organismo competente -el Senado-, ponga en vigencia la acción penal, como tampoco la tiene el Procurador al cumplir el acto de petición ni la víctima al denunciar una conducta punible que requiera de querella.

Adicionalmente, sostiene que cuando la Constitución le da la facultad de instruir los procesos penales al Senado, el término acusación que se emplea para designar la función de la Cámara, se refiere incuestionablemente al requisito previo e indispensable para poder iniciar la acción penal; es decir, a la condición de procesabilidad, sin que pueda considerarse esta facultad extendida al ejercicio de la acción penal a través de la instrucción del proceso, ni menos llegar a su calificación por ser funciones atribuidas únicamente a los organismos que

cumplen la función jurisdiccional y éstas han sido asignadas al Senado para el caso del juzgamiento de los funcionarios estatales, a través de la Comisión de Instrucción.

Finalmente, expresa el demandante que la función jurisdiccional se cumple por el Senado a partir de la aceptación de la acusación formulada por la Cámara, y dependiendo de la calificación que profiera la misma Corporación, continuará conociendo del proceso en la etapa de juicio, o lo remitirá a la Corte Suprema de Justicia si los hechos punibles no se refieren a aquellos cometidos en ejercicio del cargo o por indignidad o mala conducta, que tengan como pena la destitución del empleo o la privación temporal o la pérdida absoluta de los derechos políticos.

En conclusión, estima el actor que las disposiciones acusadas al otorgarle a la Cámara de Representantes la facultad de investigar a los altos funcionarios del Estado, de calificar el mérito de la instrucción y disponer los procedimientos a seguir, violan ostensiblemente el ordenamiento superior.

### III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio No. 996 de junio dieciocho (18) de 1996, el señor Procurador General de la Nación (E), envió a la Corte Constitucional el concepto de rigor, solicitando, en relación con los artículos 312-4, 332 y 343 de la Ley 5a de 1992, inhibirse para conocer de las impugnaciones por sustracción de materia; respecto de los artículos 337, 342 y 346 de la misma ley, estarse a lo resuelto en las sentencias Nos. C-222 y 245 de 1996 y declarar la exequibilidad de los demás artículos acusados. Fundamenta su petición, en los siguientes argumentos:

En primer lugar, expresa que en cuanto hace al artículo 343 de la Ley 5a de 1992, éste fue modificado por el artículo 3° de la Ley 273 de marzo 22 de 1996, por lo que carece de vigencia, y por ende la Corte debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por sustracción de materia.

Estima el concepto fiscal, que igual situación ocurre en relación con el aparte acusado del artículo 312 y con el artículo 332 del Reglamento del Congreso, acerca de los cuales operó el fenómeno de la derogación en virtud de lo dispuesto por los artículos 180 y 183 de la Ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia, cuya constitucionalidad ya fue objeto de



revisión previa por la Corte Constitucional (sentencia No. C-037 de 1996).

En cuanto a los artículos 337, 342 y 346 de la Ley 5a de 1992, indica el Agente del Ministerio Público que en cuanto ya fueron objeto de sendos pronunciamientos de la Corte Constitucional -sentencias Nos. C-222 y C-245 de 1996, en la cual se declaró la exequibilidad de los artículos 337 y 342, y la inexequibilidad parcial del artículo 346- que hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, la Corte debe atenerse a lo allí resuelto, y por ende abstenerse de emitir un nuevo fallo.

Por otra parte, manifiesta el señor Procurador que de acuerdo con las normas superiores y dentro de un sistema de controles y contrapesos entre los órganos del Estado, corresponde al Congreso el seguimiento de las causas constitucionales contra los altos funcionarios de la administración y de la rama judicial, en cuanto hace a los procedimientos de orden disciplinario y penal a adelantarse en su contra en razón de las infracciones al ordenamiento jurídico derivadas del ejercicio del cargo o de la indignidad por mala conducta o de la comisión de delitos comunes.

Para ello, indica que las disposiciones superiores han dispuesto un procedimiento específico en los artículos 174, 175 numerales 2 a 4, y 178 numerales 3 y 4, de conformidad con las cuales compete a la Cámara de Representantes formular acusaciones en contra del Presidente de la República o de quien haga sus veces, los Magistrados y Miembros de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación, por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus cargos, o por delitos comunes, caso en el cual el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a adelantar la causa, entregando la acusación a la Corte Suprema, habilitada para seguir el juicio criminal.

Igualmente, expresa el representante del Ministerio Público que la Corte Constitucional respaldó la jurisdicción de la Cámara de Representantes, al avalar la de la Comisión de Acusaciones de dicha Corporación mediante la sentencia No. C-037 de 1996, a través de la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Justicia declarándose exequibles los artículos relacionados con la función judicial encargada al órgano legislativo.

Agrega que esta normatividad se encuentra desarrollada por la Ley 5a de 1992, y en ella se establece, particularmente en el artículo 308, que la Comisión de Acusación e Investigación es una comisión legal de carácter especial, prevista dentro de la organización misma de la

Cámara de Representantes, encargada de ejercer la función judicial que compete al Congreso de la República, según lo previsto por el artículo 6° numeral 4° de la misma Ley.

En cuanto al procedimiento que se sigue en la Cámara, señala que si en el transcurso de la investigación aparece comprobado que el hecho investigado no constituye falta disciplinaria o penal, o que el mismo no existió o que el procesado no lo cometió, o se demuestra la ocurrencia de una causal de antijuridicidad o inculpabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o no puede proseguirse, deberá decretarse la preclusión de la investigación o la cesación del procedimiento.

Indica que cerrada la investigación, procede a decretarse el traslado al defensor para que éste manifieste sus puntos de vista alrededor del mérito de la investigación, el cual una vez vencido, el investigador tiene diez días para elaborar y presentar al Presidente de la Comisión un proyecto de resolución de acusación o de preclusión de la investigación, el cual es sometido a la plenaria de la Comisión, la cual lo estudia y decide si lo aprueba o no. Luego pasa a la Cámara en pleno a fin de decidir sobre la preclusión de la investigación o sobre la resolución de acusación, en cuyo caso se remiten las diligencias a la Comisión de Instrucción del Senado donde se inicia la fase de juzgamiento.

Con fundamento en lo expuesto, concluye el señor Procurador que el procedimiento prescrito obedece no sólo al marco trazado por la Constitución para este tipo de actuaciones - investigación y juzgamiento de los altos funcionarios del Estado-, en cuanto atañe a la atribución de competencias a los diversos órganos vinculados, sino además, consagra un régimen de garantías para el procesado, a la vez que resguarda el interés general comprometido en este tipo de causas jurisdiccionales, por lo que en consecuencia, no hay lugar a reparo de constitucionalidad respecto de los preceptos analizados.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Con base en que las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República -Ley 5a. de 1992-, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política.

En relación con la acusación formulada contra los artículos 337, 342 y 346 de la Ley 5a. de 1992, estima la Corporación que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 243 superior, en virtud del cual los fallos que dicte la Corte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y teniendo en cuenta que dichos preceptos ya fueron objeto de control constitucional por la vía de la acción pública, mediante las sentencias Nos. C-222 y 245 de 1996, deberá estarse a lo allí resuelto, y abstenerse de emitir un nuevo pronunciamiento.

Cabe observar que los artículos 337 y 342 ibídem fueron declarados exequibles por la Corte, al igual que el artículo 346 salvo en las expresiones “Si la Comisión decidiera aceptar la cesación de procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación ...”, y “sobre esa admisión de la acusación”, que fueron declaradas inexecutable.

Inhibición por derogación de los artículos 312-4, 332 y 343 de la Ley 5a. de 1992.

En cuanto hace al examen de constitucionalidad de los artículos 312-4, 332 y 343 de la Ley 5a. de 1992, la Corte habrá de inhibirse de producir un pronunciamiento de fondo, por cuanto se trata de normas derogadas por preceptos consagrados en la ley estatutaria de la administración de justicia, distinguida con el número 270 de 1996, emanada del Congreso Nacional, y que fue revisada por esta Corporación a través del control previo de constitucionalidad.

En efecto, el artículo 312-4 relativo a la facultad de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes de asumir de oficio la investigación, fue derogado por el numeral 6o del artículo 180 de la Ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia, declarado a su vez executable por la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-037 de 1996.

Por su parte, el artículo 332 de la Ley 5a de 1992, sobre la apertura de la investigación, fue derogado por el artículo 183 de la Ley 270 de 1996, declarado igualmente executable por la Corporación en el citado fallo.

Finalmente, el artículo 343 de la Ley 5a de 1992 relativo a las consecuencias de la resolución calificatoria, fue derogado expresamente por el artículo 3o de la Ley 273 de 1996, “por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios”,

por lo que carece de vigencia, habiendo sido excluído del ordenamiento legal.

Por lo anterior, con fundamento en que los citados preceptos fueron derogados y no están produciendo efecto alguno, hay lugar a un fallo inhibitorio.

Examen constitucional de los artículos 331, 333, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 341, 344 y 345 de la Ley 5a. de 1992 y 469 del Decreto 2700 de 1991 – Reiteración de la jurisprudencia sobre la función jurisdiccional a cargo del Congreso de la República.

Sostiene el demandante que dentro de la función jurisdiccional asignada por la Carta Política al Congreso de la República, la Cámara de Representantes no tiene función distinta a la de evaluar las denuncias o quejas que se formulen contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional, por lo que no está autorizada a complementar, aclarar, modificar o suprimir su texto. Tampoco tiene atribuciones para desarrollar la investigación, pues ello le corresponde al Senado.

Así entonces, considera que la Cámara de Representantes no tiene función jurisdiccional, ya que la única actividad que le es dable desarrollar es la de “cumplir la condición de procedibilidad de acusar o no a los funcionarios con fuero constitucional ante el Senado, a quien exclusivamente le compete instruir y calificar el proceso”.

Estima la Corte que en el asunto sub-examine deberá reiterarse su jurisprudencia, en la que se ha señalado en forma clara y expresa que, contrario a lo que expresa el actor en su demanda, las actuaciones que adelantan tanto las Comisiones de Investigación y Acusación de la Cámara como la de Instrucción del Senado, así como las Plenarias de ambas Corporaciones legislativas en ejercicio de las atribuciones constitucionales consignadas en los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política, tienen la categoría de función judicial sólo para los efectos de acusar, no acusar y declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional.

Sobre este tema, en la sentencia No. C-245 del 3 de junio de 1996, con ponencia del Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, expresó la Corporación<sup>1</sup>:

### “2.3 Actuación del Congreso como autoridad judicial

En el caso del Congreso de la República, una es su actividad legislativa que gira alrededor de

proponer, discutir y aprobar las leyes, y otra muy distinta su actuación como autoridad judicial, atribución ésta contenida en los artículos 116, 174-3,4,5, 175 y 178 de la Carta Política y en los artículos 329 y siguientes de la ley 5 de 1992. Le corresponde asumir esta atribución cuando se trata del juzgamiento de aquellos altos funcionarios del Estado a los cuales el Constituyente les otorgó un fuero constitucional especial. Sobre estas funciones de carácter judicial, ya esta Corporación se ha pronunciado, así:

#### “F) La función judicial del Congreso

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

Igualmente, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que regula en su integridad la materia, en su título séptimo se refiere de manera específica al ejercicio de “la función jurisdiccional” por parte del Congreso de la República, y en su artículo 178, se remite a lo establecido en la Constitución Política en relación con las denuncias y quejas que se formulen contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 del mismo ordenamiento. El artículo 179 -de la Comisión de Investigación y Acusación- le otorga a dicha comisión “funciones judiciales de investigación y acusación” en los procesos que tramita la Cámara de Representantes y le atribuye el conocimiento del régimen disciplinario contra los funcionarios a los que hace referencia el artículo 174 de la Constitución Política. Cabe anotar que el referido artículo 178 fue declarado exequible en su totalidad, y el 179 exequible en la parte pertinente, por esta Corporación, en el proceso de revisión previa que adelantó por tratarse de una ley estatutaria, mediante la sentencia N° C- 037 de 1996”.

Igualmente, esta misma Corporación en la sentencia No. C-222 de 1996 indicó sobre el mismo tema, lo siguiente:

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

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

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

(...)

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

o decide que no hay lugar a seguir causa criminal, también estas resoluciones tienen carácter definitivo, en los términos de la Constitución y de la ley.

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

(...)

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

Examen del cargo.

Como se ha señalado, el cargo único esbozado por el actor consiste en que según él, la Cámara de Representantes no tiene función jurisdiccional en lo concerniente al juzgamiento de los funcionarios con fuero constitucional, pues la única actividad que en torno a esa

materia tiene la mencionada célula legislativa es la de cumplir con la condición de procedibilidad de acusar o no a dichos funcionarios.

En relación con el cargo formulado contra los artículos 331, 333 a 336, 338 a 341, 344 y 345 de la Ley 5a de 1992, y 469 del Decreto 2700 de 1991, estima la Corte que este no prospera por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, es importante manifestar que la demanda no se dirige en concreto contra cada uno de los preceptos indicados, sino que como se señaló, tiene como propósito la declaración de inexequibilidad de todos y cada uno de dichos artículos, con el argumento ya expresado, es decir, que la Cámara de Representantes adolece de funciones judiciales.

Con fundamento en la jurisprudencia transcrita en el acápite anterior, en los eventos en los que la materia de la acusación recae sobre hechos presuntamente delictivos, la competencia de la Cámara se limita a elevar ante el Senado la acusación respectiva o a dejar de hacerlo para que decida si hay lugar o no a seguimiento de causa a fin de poner al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia, sin que dicha actuación comporte la absolución o condena de los funcionarios con fuero constitucional, lo que corresponde definir a la Corte Suprema de Justicia en sentencia definitiva. Así pues, lo cierto es que la función atribuída a la Cámara de Representantes a través de la Comisión de Investigación y Acusación y de la Plenaria de la misma, de que trata el numeral 3o. del artículo 178 superior, es de naturaleza judicial.

Por consiguiente, el cargo formulado por el actor contra los preceptos mencionados no prospera en la medida en que, contrario a lo que sostiene en su demanda, la Cámara de Representantes sí tiene funciones judiciales para los efectos ya anotados, es decir, en orden a decidir si acusa o no ante el Senado a los funcionarios que gozan de fuero constitucional, dicha célula legislativa está plenamente facultada para adelantar las investigaciones tendentes a determinar por parte de la Plenaria de la Cámara si existen o no razones que ameriten objetivamente la acusación o preclusión del proceso correspondiente.

Así pues, estas disposiciones se encuentran ajustadas a los preceptos consagrados en los artículos 174, 175 y 178-3 de la Constitución Política, y están en consonancia con la



jurisprudencia de la Corte Constitucional en la medida en que la Cámara de Representantes, a través de la Comisión de Investigación tiene la potestad de adelantar la investigación para que la Plenaria de la misma Corporación pueda formular en caso en que haya lugar, la correspondiente acusación contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional especial, lo cual conlleva el ejercicio de la función judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Carta Fundamental según el cual “El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales”.

En este sentido, los preceptos acusados no hacen otra cosa que determinar el procedimiento que se debe seguir tanto en la Comisión de Investigación y Acusación como en la Plenaria de la Cámara de Representantes para los efectos de adelantar la respectiva investigación y de llegar a una decisión únicamente con el objeto de promover la acusación correspondiente ante el Senado de la República o declarar la preclusión del proceso y su archivo, materias estas que son de la esencia de la función judicial.

De esta forma, no se quebranta la Constitución cuando en las disposiciones que se examinan se indica lo relativo al reparto y ratificación de la denuncia que se formule ante la Comisión, la apertura de la misma, el derecho a que el denunciado nombre un defensor, la vigencia del principio de libertad del procesado y otras garantías en cabeza del denunciado, así como la facultad que tiene la Cámara de investigar oficiosamente a los funcionarios mencionados, etc., puesto que se trata de la consagración de trámites requeridos para llevar a cabo la función señalada en el numeral tercero del artículo 178 de la Carta Política.

Resulta pertinente finalmente, afirmar que en cuanto al examen constitucional del artículo 469 del Decreto 2700 de 1991, respecto a la investigación a cargo de la Cámara de Representantes, que este precepto está en armonía con lo dispuesto en el numeral 6o del artículo 180 de la Ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-037 de 1996, además de que tiene pleno respaldo en los numerales 3o y 5o del artículo 178 de la Carta Política, razón por la cual no se observa vicio de inconstitucionalidad alguno.

Por lo expuesto, al no prosperar el cargo formulado, las normas acusadas relacionadas en este capítulo, serán declaradas exequibles en los términos de esta sentencia, por estar ajustadas al ordenamiento constitucional.

V. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación (E) y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- ESTÉSE A LO RESUELTO en las sentencias Nos. C-222 y C-245 de 1996 que declararon exequibles los artículos 337 y 342 de la Ley 5a de 1992 y parcialmente inexecutable el artículo 346 de la Ley 5a de 1992.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 331, 333, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 341, 344 y 345 de la Ley 5a de 1992, y 469 del Decreto 2700 de 1991, en los términos de esta sentencia.

Tercero.- INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto con respecto a los artículos 312-4, 332 y 343 de la Ley 5a de 1992.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias Nos. C-222 de 1996 (MP. Dr. Fabio Morón Díaz) y C-245 de 1996 (MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).