

C-959-99

Sentencia C-959/99

INVIOLABILIDAD DE LOS DIPUTADOS-Inexistencia

Si la inviolabilidad es una institución excepcional, que persigue primordialmente asegurar la independencia en el ejercicio del control político y de la actividad legislativa, no es razonable que los miembros de las asambleas departamentales -o de los concejos municipales, aunque no es objeto de debate- gocen de tal garantía, pues a diferencia del Congreso, dichas corporaciones tiene naturaleza administrativa y, por consiguiente, no son éstas sus funciones principales.

Referencia: Expediente D-2422

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 59 del Decreto 1222 de 1986

Actor: José Miguel Arango Isaza

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D. C., primero (1º) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Miguel Arango Isaza, demandó el artículo 59 del decreto 1222 de 1986, “por el cual se expide el Código de Régimen Departamental” .

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demandan de referencia.

## I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 37466 del miércoles 14 de mayo de 1986.

Decreto 1222 de 1986

(abril 18)

por el cual se expide el Código de Régimen Departamental

Artículo 59.- Los Diputados no serán responsables por las opiniones que emitan en el curso de los debates, ni por los votos que den en las deliberaciones, salvo lo dispuesto por el artículo 235 de este Decreto”.

## III. LA DEMANDA

El demandante considera que el artículo 59 del Decreto 1222 de 1986 viola los artículos 6 y 185 de la Constitución, por lo siguiente:

a. El artículo 6 de la Constitución establece que los servidores públicos, por regla general, responden ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones. No obstante, el artículo 185 superior consagra como única excepción a esta regla la inviolabilidad de los congresistas por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo. En este orden de ideas, es claro que el artículo 59 del Decreto 1222 de 1986 viola los mencionados artículos constitucionales, pues establece como una excepción adicional a la responsabilidad de los servidores públicos, la inviolabilidad de las opiniones de los diputados, a pesar de que aquélla no está prevista en la

Constitución. En otros términos, si la inviolabilidad de los congresistas es excepcional, como bien lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia SU-047 de 1999, es inconstitucional una norma legal que consagre una excepción al régimen general de responsabilidad de los servidores públicos, cuando aquélla no está prevista en la Carta.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto N° 1858 recibido el 2 de agosto de 1999, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo 59 del Decreto 1222 de 1986. Sus argumentos se resumen a continuación:

a. La inviolabilidad parlamentaria, como bien lo manifestó la Corte Constitucional, es una garantía instituida exclusivamente en favor de la rama legislativa, pues su finalidad es la de garantizar la independencia del Congreso en el ejercicio de las funciones legislativa y de control político que le corresponden. Por tanto, no puede aceptarse que otros organismos pertenecientes a la organización político-administrativa del Estado gocen de tal prerrogativa.

Aún más, específicamente, en relación con los concejales y diputados, la Corte en la sentencia T-405 de 1996 fue explícita en señalar que ninguno de estos funcionarios goza de la garantía de la inviolabilidad, pues no tienen como función ejercer control político.

#### V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

##### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con el artículo 241- 4 de la Constitución.

##### 2. El Problema Planteado

De acuerdo con los términos de la demanda, le corresponde a esta Corporación determinar si a la luz de la Constitución, los diputados pueden quedar exentos de responsabilidad por las opiniones y votos que emitan en el curso de los debates y las deliberaciones, tal y como la norma acusada lo dispone.

3. La responsabilidad de los servidores públicos y la inviolabilidad como garantía exclusiva en favor del Congreso de la República.

Es propio de los Estados de derecho el que mientras los particulares pueden hacer todo lo que no les está prohibido, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que el ordenamiento jurídico les permite. Tal principio, erigido para garantizar la vigencia de un orden ajeno a la arbitrariedad que, en consecuencia, proscribe el abuso del poder, está contemplado en el artículo 6° de la Constitución en estos términos:

“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, es claro que la Constitución, en el artículo citado, no establece distinción alguna entre ellos, de manera que, en principio, todos “los miembros de las corporaciones públicas<sup>1</sup>, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” (artículos 123 C.N) están sujetos a responsabilidad por cada una de sus actuaciones.

No obstante, el mismo ordenamiento superior, en el artículo 185, contempla como excepción que:

“Los congresistas serán inviolables por las opiniones, y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento”.

Precisamente, lo que la norma acusada pretende es extender esta excepción a los diputados, de manera que éstos también puedan eximirse de responsabilidad por los votos y opiniones que emitan en el curso de los debates en las asambleas departamentales. Una obvia pregunta surge: ¿Puede ampliarse, por vía legal, tal excepción al régimen general de responsabilidad de los servidores públicos?

Para la Corte, sin duda, la respuesta es negativa, por una razón contundente, que surge de la simple lectura del artículo 185 superior: En la Carta se consagra la irresponsabilidad por los votos y opiniones que se emiten en el ejercicio del cargo, exclusivamente en favor de los congresistas y, por tratarse de una excepción constitucional, no es posible que la ley extienda su ámbito de aplicación a otros servidores públicos.

Pero más allá de esta consideración de derecho positivo, el hecho de que la inviolabilidad por

los votos y opiniones que se emitan en ejercicio del cargo se reserve al Congreso, no es de ningún modo gratuito y, por el contrario, goza de un claro fundamento en un estado democrático como el nuestro: garantizar la libertad e independencia del órgano político por excelencia, el Congreso. Sobre el particular, vale la pena citar algunos apartes de la sentencia SU-047 de 1992, en la que se precisó con claridad el alcance y la razón de ser de esta institución. Dijo la Corte:

“La totalidad de los ordenamientos de las democracias constitucionales prevén con un alcance similar esta figura. Y es razonable que sea así, ya que la inviolabilidad de los parlamentarios y de los congresistas juega un papel esencial en la dinámica de los Estados democráticos de derecho. En efecto, el fin de la irresponsabilidad de los congresistas es que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del parlamento o congreso. Así, sólo por medio de la figura de la inviolabilidad, es posible que se cumpla el mandato constitucional según el cual los senadores y representantes deben actuar “consultando la justicia y el bien común” (CP art. 133), y no movidos por el temor a eventuales represalias jurídicas.

La irresponsabilidad de los congresistas es entonces consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación de los poderes y la soberanía popular.(..)

De otro lado, esta figura estimula un debate democrático, vigoroso y libre de temores, en el foro por excelencia de la democracia, que son los parlamentos y los congresos, tanto en los regímenes presidenciales como parlamentarios. La inviolabilidad de los congresistas es pues una consecuencia natural de la soberanía popular, ya que si el pueblo es la fuente de donde emana todo el poder público del Estado colombiano (CP Preámbulo y art. 3), es natural que sus representantes, que son los congresistas (CP art. 133), gocen de las garantías necesarias para expresar libremente sus pareceres y sus votos. Al fin y al cabo, es para eso que los ciudadanos los eligen. (...)

[E]n cuanto a sus rasgos esenciales, en primer término, la doctrina constitucional y la práctica jurisprudencial coinciden en señalar que esta prerrogativa es primariamente una

garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, en vez de ser un privilegio personal del senador o del representante como tal, lo cual explica que ella no pueda ser renunciada por su titular y que, en un proceso judicial, el juez deba tomarla en cuenta de oficio, por tratarse de un asunto de interés público, incluso si ésta no es alegada por el congresista. (...)

Finalmente, desde el punto de vista conceptual, esta figura pretende proteger de manera general la libertad e independencia del Congreso, por lo cual es natural que se proyecte a todas las funciones constitucionales que desarrollan los senadores y representantes, tal y como lo reconoce uniformemente la doctrina comparada. (...)

Así, es indudable que la regla general en cualquier Estado de derecho (CP art. 1º) es la responsabilidad de todos los servidores públicos por el ejercicio de sus funciones (CP art. 6); sin embargo, no es lógico extraer de ese postulado la conclusión equivocada de que la inviolabilidad de los congresistas no puede cubrir conductas delictivas, por cuanto esa argumentación deja de lado un hecho elemental que la invalida, y es el siguiente: la inviolabilidad es precisamente una excepción a la regla general de la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares. En efecto, precisamente lo que pretende este mecanismo es que ni los jueces, ni las otras ramas del poder, puedan perseguir ciertos discursos o afirmaciones, que si hubieran sido pronunciados por un particular o por otro servidor público, podrían configurar delitos de injuria, calumnia, apología del delito o similares. (..)

(Subraya la Corte)

Pues bien, si la inviolabilidad es una institución excepcional, que persigue primordialmente asegurar la independencia en el ejercicio del control político y de la actividad legislativa, no es razonable que los miembros de las asambleas departamentales -o de los concejos municipales, aunque no es objeto de debate- gocen de tal garantía, pues a diferencia del Congreso, dichas corporaciones tiene naturaleza administrativa (art. 299 C.N) y, por consiguiente, no son éstas sus funciones principales.

En efecto, las asambleas y los concejos, a pesar de ser corporaciones de elección popular, deliberantes, y con facultades normativas, no son órganos legislativos, pues en un régimen político centralizado como el colombiano, la competencia para dictar leyes está reservada al

Congreso y, excepcionalmente, al Presidente de la República en virtud de precisas facultades que tal órgano le confiere o en situaciones singulares, claramente determinadas en la Constitución. En palabras precisas, y como bien lo ha señalado la Corte, “las Corporaciones de elección popular que rigen la vida de las entidades territoriales tienen carácter administrativo y carecen por tanto de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República”.<sup>3</sup>

De igual forma, y si bien las asambleas departamentales y concejos municipales ejercen un control político sobre la gestión de la administración a nivel departamental y municipal, no por ello son órganos políticos, como sí lo es, a diferencia, el Congreso de la República. La naturaleza de tales corporaciones, se insiste, es ante todo administrativa, por lo cual, dentro de sus competencias, no aparece en primer plano el ejercicio del control político.

Lo anterior, claro está, no significa desconocer la función de control político que ejercen las asambleas y concejos, la cual, además, ha sido reconocida en múltiples ocasiones por esta Corporación; supone eso sí, entender que ese control no tiene la misma intensidad ni el alcance que el ejercido por el Congreso. En este orden de ideas, la Corte ya había advertido que la función de fiscalización que ejercen las asambleas y los concejos “no tienen todas las connotaciones del control radicado en el Congreso, ni los concejales [ni diputados] gozan de todas las prerrogativas que la carta les atribuye a los representantes y senadores, puesto que Colombia es una república unitaria, por lo cual los grandes problemas nacionales tienen su espacio natural de deliberación política en el parlamento, que tiene entonces la función primaria de ejercer el control político sobre la administración.”<sup>4</sup>

Y es que mientras el Congreso, en un sistema como el nuestro, es impensable sin la función de control político, ésta resulta apenas colateral al ejercicio de las competencias esencialmente administrativas adscritas a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y, por tanto, como bien lo consideró el constituyente, no se justifica hacer extensiva a sus miembros el estatuto de la inviolabilidad, singular excepción al principio genérico de responsabilidad de los servidores públicos.

A este respecto, y como síntesis de lo dicho hasta aquí, vale la pena reiterar algunos apartes de la sentencia T-405 de 19965, que son perfectamente pertinentes para la decisión que procederá a adoptar este tribunal. Dijo la Corte:

“La garantía institucional de la inviolabilidad de las opiniones en ejercicio de sus funciones sólo la ha establecido la Constitución (tanto la de 1991 como las anteriores, incluida la Federalista de Rionegro) para los congresistas. Ni los diputados, ni los concejales tienen dicha garantía.

(...)

El control político, adscrito constitucionalmente a los Congresistas, para que sea efectivo, debe ir acompañado de la inviolabilidad de las opiniones expresadas en ejercicio de las funciones de los parlamentarios, así lo estableció la Constitución (art. 185 C.P.). Tal inviolabilidad no está consagrada en la Carta ni para el control político que ejercen los ciudadanos, ni tampoco para los diputados.

(..)

Por lo tanto, la disposición del Código de Régimen Departamental (decreto 1222 de 1986), artículo 59, en la parte que establece: “Los Diputados no serán responsables por las opiniones que insistan en el curso de los debates.....”, es, contraria a la Carta y por lo mismo inaplicable (artículo 4º C.P.). No puede una norma inferior consagrar una garantía institucional que los Constituyentes sólo establecieron para los Congresistas.

No es necesario, entonces, ahondar en mayores argumentos para concluir que el artículo 59 del Decreto 1222 de 1986 es inconstitucional.

## VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 59 del Decreto 1222 de 1986.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

1 En cuanto a los diputados, la Constitución en el artículo 299 expresamente señala que tendrán la calidad de servidores públicos.

2 M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-424 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón . Ver también las sentencias C-538 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz y C-405 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero

5 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Nótese que algunas afirmaciones hechas en esta sentencia sobre el ejercicio del control político de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, fueron precisadas por la Corte en la sentencia C-405 de 1998, con ponencia del mismo magistrado.