

SU786-99

Sentencia SU-786/99

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

Ha sostenido la Corte, a partir de la Sentencia C-543 de 1992, que la acción de tutela no cabe en principio contra las providencias judiciales, salvo que, no existiendo otro medio de defensa en procedimientos ordinarios y dándose la circunstancias de un perjuicio irremediable, pueda establecerse sin duda que se ha incurrido en una vía de hecho, esto es, en un comportamiento ostensiblemente arbitrario, opuesto al ordenamiento jurídico, que ha vulnerado, en la misma actuación judicial, los derechos fundamentales de una o varias personas.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por existencia de mecanismo de defensa judicial/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no ejercicio oportuno de mecanismo de defensa judicial

VIA DE HECHO-Clases de defectos en la actuación

INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA-Finalidad en una democracia constitucional

INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA-Características y alcance en una democracia constitucional

INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA-Protección siempre que se cumpla dos condiciones

En sentencia de la Corte Constitucional se puso de presente que la actuación de un Senador o de un Representante se encuentra cubierta por la inviolabilidad “sólo si cumple con las siguientes dos condiciones: de un lado, que se trate de una opinión o de un voto, por lo cual no quedan amparadas las otras actuaciones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto parlamentario. De otro lado, la opinión debe ser emitida en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano”.

INVIOLABILIDAD DE OPINIONES Y VOTOS DEL CONGRESISTA-Aspectos que no comprende

El campo objeto de la inviolabilidad está nítidamente definido en la propia Constitución, de modo que no comprende las actuaciones, decisiones o actos de los congresistas cuando no se trate de opiniones o votos, o cuando no se hayan pronunciado las unas o emitidos los otros por fuera del ejercicio de su cargo. No todo lo que hace un miembro del Congreso, aun dentro del ámbito propio de su función, está amparado por la inviolabilidad, y que, en esa medida, la actividad que desarrolla puede ser materia de indagación y proceso penal, aunque dentro del fuero constitucional que radica la competencia respectiva en la Corte Suprema de Justicia.

SALA DE CASACION PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Competencia sobre actuaciones de congresistas no constitutivas de votos y opiniones en ejercicio de funciones

No excede el campo de sus atribuciones la Corte Suprema cuando inicia el trámite correspondiente a denuncias formuladas contra congresistas cuando ellas recaen sobre actuaciones que, en sí mismas, no son constitutivas de votos emitidos o de opiniones manifestadas en ejercicio de sus funciones.

SALA DE CASACION PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Investigación de congresista por acto de impulsión de proceso en etapas iniciales

Referencia: Expediente T- 212590

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., trece (13) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241-9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda.

En este caso, dando aplicación al artículo 53 del Reglamento de la Corporación, el Pleno de la Corte ha asumido la competencia, teniendo en cuenta que en la ponencia original se ha propuesto introducir modificaciones a la jurisprudencia constitucional.

I. ANTECEDENTES

Jairo José Ruíz Medina, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela contra la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, en su criterio, incurrió en vía de hecho al asumir competencia e iniciar proceso penal en su contra por el delito de prevaricato por acción, violando sus derechos fundamentales al debido proceso, al buen nombre, a la honra, a circular libremente por todo el territorio y a salir del país, así como el derecho a la libertad.

Los hechos en que fundamenta su pretensión son los siguientes:

-Siendo miembro de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, en ejercicio de sus funciones y con fundamento en los artículos 329 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, abrió investigación, practicó pruebas y llamó a indagatoria a algunos consejeros de Estado, por el posible punible de prevaricato, en razón de haber sentenciado favorablemente la pérdida de investidura del Congresista Samuel Escrucería Manzi el 8 de septiembre de 1992 (Proceso AC-175, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo).

Su actuación tuvo origen en una denuncia presentada ante la Comisión de Acusaciones por Plutarco Godin, el 20 de abril de 1993, la cual le fue repartida el 22 del mismo mes.

Por auto del 21 de julio de 1993 dispuso citar a indagatoria a los consejeros de Estado, a partir del 27 de julio, con el fin de esclarecer las razones que llevaron a que la mayoría de ellos hubiese votado la señalada pérdida de investidura.

-Practicada la indagatoria al Consejero de Estado Guillermo Chahin Lizcano y aceptando la recusación interpuesta por el Dr. Carlos Betancur Jaramillo el 28 de julio de 1993, Ruiz Medina renunció a seguir siendo ponente del caso. Posteriormente fue denunciado penalmente ante la Corte Suprema de Justicia por Saúl Florez Enciso.

-La Corte Suprema de Justicia inició indagación preliminar y posteriormente le abrió investigación penal por el supuesto delito de prevaricato por acción (Expediente 8664, única instancia).

-Tramitada la causa, el 19 de marzo de 1998 la Sala de Casación Penal profirió sentencia condenatoria contra Jairo José Ruíz Medina por 42 meses de prisión, interdicción de derechos y funciones públicas por el mismo lapso y pago de indemnizaciones por daños morales causados a dos consejeros de Estado. La condena impuesta fue de tal severidad, afirma el accionante, que para imponerla no se partió del mínimo contemplado en la normatividad vigente para la época del supuesto hecho punible, sino que se le aplicó el mínimo del art. 28 de la ley 190 de 1995, norma vigente y expedida dos años después de los hechos.

Contra la decisión de la Corte Suprema de Justicia se interpusieron los siguientes recursos:

1. Recurso Extraordinario de Casación Excepcional, en abril 17 de 1998, que fue inadmitido en providencia de mayo 18 de 1998.

2. Acción de Revisión de la sentencia, con base en las siguientes causales:

a) Haberse dictado la sentencia condenatoria en proceso que no podía iniciarse o proseguirse por invalidez de la petición formulada.

b) Prueba nueva no conocida y no controvertida en el debate procesal.

Esta acción fue rechazada de plano por la sala de conjueces de la Corte Suprema el 6 de noviembre de 1998, con el argumento de que no reunía los requisitos del art. 234 del Código de Procedimiento Penal.

Esta decisión fue recurrida pero la Sala no repuso la decisión inicial.

Para el afectado, esta posición de la Corte Suprema de Justicia resulta desconcertante, pues olvida que el Estatuto Superior en su artículo 228 ordena que en las actuaciones judiciales prevalecerá el Derecho Sustancial.

Señala el peticionario que el denunciante olvidó que el denunciado por esa época era Representante a la Cámara y como tal inviolable por las opiniones y votos que pudiera emitir

en el ejercicio del cargo. Según el actor, la Corte Suprema de Justicia carecía por esa época, como en la actualidad, de competencia para conocer de un proceso que ni siquiera podía iniciarse, toda vez que no existe norma penal que faculte a esa Corporación para investigar y juzgar a los miembros del Congreso por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones. Y al no existir dichas normas -concluye- se viola flagrantemente el debido proceso contemplado en el art. 29 de la Carta.

Para el accionante, todo el trámite consignado en el Expediente 8664 única instancia, constituyó una auténtica vía de hecho judicial. Considera que se le ha vulnerado su derecho al debido proceso, pues nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes y no existe en Colombia norma penal que tipifique como hecho punible el cumplir con las funciones de Representante Investigador de la H. Cámara de Representantes.

Se pide, mediante la tutela, que se anule la sentencia condenatoria de única instancia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el día 19 de marzo de 1998 y que se ordene en forma inmediata el INPEC y a la Cárcel Nacional Modelo de esta ciudad, poner en libertad a Jairo José Ruiz Medina.

II. LA DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, mediante sentencia del dieciocho (18) de marzo de 1999, denegó la tutela por cuanto no es procedente contra providencias judiciales, y porque la actuación atacada no constituyó una vía de hecho de la Corte Suprema de Justicia.

Respecto de la posible violación del debido proceso, a partir de lo consignado por esta Corte en la Sentencia SU-047 de 1999, el Tribunal anotó que allí se dejó muy en claro y en forma reiterada que la citada inviolabilidad de los congresistas, al tenor del artículo 185 de la Carta, es perpetua, es pacífica y absoluta, lo cual significa que cubre exclusivamente los votos y opiniones emitidos en ejercicio del cargo. La inviolabilidad citada busca proteger de manera general la libertad e independencia del Congreso, la integridad de la formación de la voluntad colectiva del Congreso y por eso los representantes y senadores actúan consultando la justicia y el bien común, conforme manda el artículo 133 de la Constitución.

Agregó que la inviolabilidad no significa que los congresistas no puedan nunca cometer

delitos en el ejercicio de sus funciones, y por ello el artículo 186 Constitución consagra que de los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.

La decisión no fue impugnada.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Reiteración de jurisprudencia sobre el carácter excepcional de la vía de hecho

Ha sostenido la Corte, a partir de la Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992, que la acción de tutela no cabe en principio contra las providencias judiciales, salvo que, no existiendo otro medio de defensa en procedimientos ordinarios y dándose la circunstancias de un perjuicio irremediable, pueda establecerse sin duda que se ha incurrido en una vía de hecho, esto es, en un comportamiento ostensiblemente arbitrario, opuesto al ordenamiento jurídico, que ha vulnerado, en la misma actuación judicial, los derechos fundamentales de una o varias personas.

La Corte reitera:

“Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes. En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia

incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción. Sobre el tema ha declarado la Corte

(...)

Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galiundo).

Respecto de la vía de hecho esta Corte ha señalado:

“En el ámbito reservado a su función, dentro de las normas y criterios legales, el juez competente dispone de la facultad inalienable de resolver sobre el asunto sometido a su análisis, sea propiamente en el curso de una controversia litigiosa o en el campo de la definición o constación del Derecho por la vía de la jurisdicción voluntaria, sin que en principio deba actuar por el impulso, la decisión o la dirección de otro juez.

Por lo tanto, a menos que la actuación del fallador se aparte de manera ostensible e indudable de la ley, en abierta imposición de su personal interés o voluntad, es decir que

resuelva el conflicto planteado por fuera del orden jurídico, no tiene justificación una tutela enderezada a constreñir la libertad de que dispone el juez, investido de la autoridad del Estado, dentro de las reglas de la jurisdicción y la competencia, para proferir los actos mediante los cuales administra justicia.

La valoración del caso en sus elementos fácticos y jurídicos, a la luz de la normatividad aplicable, está reservada al juez competente, quien goza del poder que le otorga la ley para interpretarla y aplicarla, sin que necesariamente deba coincidir con la apreciación de otros jueces, pues repugna a la autonomía funcional que el criterio del juzgador, mientras no se evidencie una flagrante transgresión del ordenamiento, pueda ser revocado sin sujeción a los procedimientos, recursos e instancias que él mismo contempla.

Entonces, la vía judicial de hecho -que ha sido materia de abundante jurisprudencia- no es una regla general sino una excepción, una anomalía, un comportamiento que, por constituir burdo desconocimiento de las normas legales, vulnera la Constitución y quebranta los derechos de quienes acceden a la administración de justicia. Es una circunstancia extraordinaria que exige, por razón de la prevalencia del Derecho sustancial (artículo 228 C.P.), la posibilidad, también extraordinaria, de corregir, en el plano preferente de la jurisdicción constitucional, el yerro que ha comprometido o mancillado los postulados superiores de la Constitución por un abuso de la investidura.

En la Sentencia T-118 del 16 de marzo de 1995, la Corte había indicado:

“La vía de hecho consiste en una transgresión protuberante y grave de la normatividad que regía el proceso dentro del cual se profirió la providencia objeto de acción, a tal punto que, por el desconocimiento flagrante del debido proceso o de otras garantías constitucionales, hayan sido vulnerados materialmente -por la providencia misma- los derechos fundamentales del accionante.

Esto significa que la vía de hecho es en realidad el ejercicio arbitrario de la función judicial, en términos tales que el fallador haya resuelto, no según la ley -que, por tanto, ha sido francamente violada- sino de acuerdo con sus personales designios.

No cualquier error cometido por el juez en el curso del proceso tiene el carácter de vía de hecho, pues entenderlo así implicaría retroceder al ritualismo que sacrifica a la forma los

valores de fondo que deben realizarse en todo trámite judicial y, por otra parte, quedaría desvirtuada por una decisión de tutela la inexecuibilidad declarada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, que, se repite, ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional. Si, con arreglo al artículo 243 de la Constitución, en tal evento “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”, tampoco los jueces, ni la propia Corte Constitucional en sus fallos de revisión, pueden revivir el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, con las salvedades que se hicieron explícitas en la Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992.

Así las cosas, para que pueda llegarse a entender que, de manera excepcional, procede la acción de tutela contra providencias judiciales -y con mayor razón contra sentencias que han alcanzado el valor de la cosa juzgada-, es indispensable que se configure y acredite una situación verdaderamente extraordinaria, que implique no solamente el incumplimiento de una norma jurídica que el juez estaba obligado a aplicar sino una equivocación de dimensiones tan graves que haya sido sustituido el ordenamiento jurídico por la voluntad del fallador”.

En reciente fallo la Corte insistió, al precisar el concepto de vía de hecho:

“...únicamente se configura sobre la base de una ostensible transgresión del ordenamiento jurídico, lo cual repercute en que, distorsionado el sentido del proceso, las garantías constitucionales de quienes son afectados por la determinación judicial -que entonces pierde la intangibilidad que le es propia- encuentren en el amparo la única fórmula orientada a realizar, en su caso, el concepto material de la justicia.

Por supuesto, tal posibilidad de tutela no es regla general sino excepción, y los jueces ante quienes se solicita están obligados a examinar de manera rigurosa el caso para no desvirtuar los principios de autonomía funcional de la jurisdicción y de la cosa juzgada, a los que de modo extenso se refirió la aludida Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992.

De allí que la Corte haya consolidado criterios que deben ser tenidos en cuenta, en sede de tutela, al efectuar el análisis constitucional de una providencia judicial.

Entre las pautas que la jurisprudencia constitucional ha trazado cabe recalcar las siguientes:

“La Corte ha considerado que una providencia judicial constituye una vía de hecho cuando (1) presente un grave defecto sustantivo, es decir, cuando se encuentre basada en una norma claramente inaplicable al caso concreto; (2) presente un flagrante defecto fáctico, esto es, cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado; (3) presente un defecto orgánico protuberante, el cual se produce cuando el fallador carece por completo de competencia para resolver el asunto de que se trate; y, (4) presente un evidente defecto procedimental, es decir, cuando el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para dar trámite a determinadas cuestiones. En suma, una vía de hecho se produce cuando el juzgador, en forma arbitraria y con fundamento en su sola voluntad, actúa en franca y absoluta desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico.

La Sala no duda en reiterar que la intervención del juez de tutela en una sentencia judicial, calificándola como una vía de hecho, sólo puede producirse en aquellos casos en que el vicio alegado sea constatable a simple vista. Adicionalmente, el defecto cuya remoción se persigue por vía de la acción de tutela debe conllevar, en forma inmediata, la violación de uno o múltiples derechos fundamentales, lo cual determina que sólo las decisiones judiciales cuyos efectos trasciendan el campo de los anotados derechos, en detrimento de éstos, pueden ser atacadas mediante la acción de tutela” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-567 del 7 de octubre de 1998. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

“En relación con el análisis de las pruebas por parte de los jueces, debe decirse que, si bien en principio habrá de ser respetada la autonomía funcional en la valoración probatoria efectuada -garantía que permite al fallador arribar, libre de apremios y según su propio criterio, a las conclusiones con apoyo en las cuales debe estructurar y proferir su decisión-, el absoluto desconocimiento de las pruebas aportadas constituye omisión grave que configura sin duda una vía de hecho, como lo expresó esta Sala en Sentencia T-329 del 25 de julio de 1996”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-555 del 2 de agosto de 1999).

En el presente caso, el peticionario aduce la configuración de una vía de hecho por parte de la Corte Suprema de Justicia al investigarlo y juzgarlo por el delito de prevaricato, desconociendo la inviolabilidad que como Congresista le protegía en sus votos y opiniones, a la luz del artículo 185 de la Constitución Política.

La Corte debe analizar, por tanto, si tal inviolabilidad existía respecto de la actuación de la que se trata y establecer, en relación con ello, si la Corte Suprema pudo, en efecto, a partir de una falta de competencia suya, vulnerar el derecho del actor al debido proceso.

2. No es aplicable el artículo 185 de la Constitución, sobre inviolabilidad, cuando el Congresista no está emitiendo un voto ni expresando una opinión en ejercicio de sus funciones

La garantía de inviolabilidad consagrada en favor de los miembros del Congreso tiene el alcance institucional que esta Corte señaló en su Sentencia SU-047 del 29 de enero de 1999 (Ms.Ps.: Drs. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero):

“Alcance y funciones de la inviolabilidad parlamentaria en una democracia constitucional.

7- El artículo 185 de la Carta establece que los congresistas son “inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo”. Esta disposición constitucional consagra entonces la inviolabilidad de los senadores y representantes, conocida en otros ordenamientos como la irresponsabilidad parlamentaria. Así la denomina por ejemplo el constitucionalismo francés, que ha reconocido esa garantía en todas sus constituciones republicanas. Igualmente, algunas de nuestras constituciones del siglo XIX, que previeron todas la figura, solían denominarla “irresponsabilidad” en vez de “inviolabilidad”. Sin embargo, el sentido de la institución en todos los casos es básicamente el mismo: un congresista no puede ser investigado, ni detenido, ni juzgado, ni condenado, por los votos u opiniones que haya formulado en el ejercicio de sus funciones.

8- 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. Así, la inviolabilidad asegura la independencia del Congreso, puesto que evita las injerencias de las otras ramas del poder cuando los senadores y representantes ejercen sus funciones. Esto explica que históricamente la irresponsabilidad de los representantes del pueblo por sus votos y opiniones se encuentre ligada a la lucha de los parlamentos por conquistar su independencia frente al Rey y a los otros órganos de poder. Así, en la larga lucha entre la Cámara de los Comunes y los Tudor y los Estuardo, estos monarcas utilizaron frecuentemente las persecuciones judiciales, civiles y penales, para intimidar a los parlamentarios críticos. Por ello, una de las conquistas esenciales de la “Revolución Gloriosa” en Inglaterra fue precisamente la cláusula de la inviolabilidad, recogida en el artículo 9º de la “Bill of Rights” o Declaración de Derechos de 1689, y según la cual la “libertad de expresión, los debates y las actuaciones en el Parlamento no pueden ser juzgados ni investigados por otro Tribunal distinto del parlamento”. Esta garantía fue un paso decisivo en la independencia del Parlamento, por lo cual fue retomada, casi en idénticos términos, por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Constitución francesa de 1791. Por ello esta Corte ha señalado que la inviolabilidad “es una institución que nace con el parlamento moderno y que busca garantizar la independencia de éste frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo”.

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.

9- La finalidad de la inviolabilidad de los congresistas explica naturalmente sus características y alcances. Así, en 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.

En tercer término, la inviolabilidad genera una irresponsabilidad jurídica general, (lo cual explica que a veces la figura sea conocida como “irresponsabilidad parlamentaria”), por cuanto el congresista escapa no sólo a las persecuciones penales sino también a cualquier eventual demanda de naturaleza civil por los votos u opiniones formulados en ejercicio de sus funciones”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-786 del 29 de enero de 1999. Ms.Ps.: Drs. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero).

En la misma providencia se puso de presente que la actuación de un Senador o de un Representante se encuentra cubierta por la inviolabilidad “sólo si cumple con las siguientes dos condiciones: de un lado, que se trate de una opinión o de un voto, por lo cual no quedan amparadas las otras actuaciones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto parlamentario. De otro lado, la opinión debe ser emitida en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano”.

Es indispensable subrayar, entonces, que el campo objeto de la inviolabilidad está nítidamente definido en la propia Constitución, de modo que no comprende las actuaciones, decisiones o actos de los congresistas cuando no se trate de opiniones o votos, o cuando no se hayan pronunciado las unas o emitidos los otros por fuera del ejercicio de su cargo.

Es evidente, entonces, que no todo lo que hace un miembro del Congreso, aun dentro del ámbito propio de su función, está amparado por la inviolabilidad, y que, en esa medida, la actividad que desarrolla puede ser materia de indagación y proceso penal, aunque dentro del fuero constitucional que radica la competencia respectiva en la Corte Suprema de Justicia.

En ese orden de ideas, no excede el campo de sus atribuciones la Corte Suprema cuando inicia el trámite correspondiente a denuncias formuladas contra congresistas cuando ellas

recaen sobre actuaciones que, en sí mismas, no son constitutivas de votos emitidos o de opiniones manifestadas en ejercicio de sus funciones.

Así, proferir una providencia y proseguir una actuación (en la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes), como la que dio lugar en el presente asunto a la investigación y posterior condena proferida contra el excongresista Jairo José Ruíz Medina, en cuanto no correspondía ni a una opinión ni a un voto suyo en ejercicio de su cargo sino a un mero acto de impulsión de un proceso en sus etapas iniciales, no era algo que pudiese ser tratado bajo la perspectiva y la protección constitucional de la inviolabilidad. Algo muy distinto de lo que esta Corte examinó en el caso resuelto mediante Sentencia SU-047 del 29 de enero de 1999, en el que, sin duda, el proceso iniciado se refería al voto de una Representante a la Cámara en ejercicio de sus atribuciones.

Por tanto, en el presente asunto, investigar y sancionar penalmente la conducta del Congresista, en cuanto fuera constitutiva de delito, como lo hizo la Corte Suprema de Justicia, no comportaba una vía de hecho, hallándose tal Corporación facultada, como lo está, por el artículo 235, numeral 3, de la Constitución para “investigar y juzgar a los miembros del Congreso” -se entiende que por conductas no cobijadas por la inviolabilidad-. En consecuencia, con arreglo a consolidada doctrina constitucional, contra las actuaciones judiciales correspondientes ni contra la Sentencia proferida por ese alto tribunal cabía la acción de tutela.

DECISION

En mérito de las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la Sentencia proferida en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección 2, Subsección C, el 18 de marzo de 1999, mediante la cual se negó la tutela impetrada por JAIRO JOSE RUIZ MEDINA:

Segundo.- Por Secretaría, DESE CUMPLIMIENTO a lo previsto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia SU-786/99

INVOLABILIDAD DE OPINIONES Y VOTOS DEL CONGRESISTA-Responsabilidad penal cuando actúan como fiscales y jueces (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente T-212590

Aclaro mi voto en el sentido de que, tal como lo proponía en la ponencia original, la Corte ha debido dejar en claro que, si los procesos que se adelantan en el Congreso contra el Presidente de la República, los magistrados de las altas corporaciones de justicia y el Fiscal General de la Nación son de naturaleza jurisdiccional -personalmente pienso que tienen un carácter fundamentalmente político (ver aclaración de voto relativa a la Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996)-, para ser consecuentes deberíamos admitir que, obrando los

representantes a la Cámara como fiscales y los senadores como jueces, deberían responder, inclusive penalmente, como responden los fiscales y los jueces ordinarios, sin perjuicio de la inviolabilidad garantizada a sus votos y opiniones.

Pero debo manifestar también que, aun no compartiéndola, acato la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-047 del 29 de enero de 1999, en cuya adopción no tuve ocasión de participar por haberme sido aceptado un impedimento.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.