

Sentencia T-162/98

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha establecido que, en principio, la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales, salvo que éstas constituyan vías de hecho y se cumplan todos los otros requisitos de procedibilidad de la anotada acción. En este sentido, la tutela sólo será procedente en aquellos casos en los cuales quien la interponga no cuente con ningún otro mecanismo judicial de defensa o cuando se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable sobre uno o varios de los derechos fundamentales del demandante.

TUTELA CONTRA SENTENCIAS-Eventos para su procedencia/VIA DE HECHO-Determinación

La Corte ha considerado que una sentencia podrá ser atacada a través de la acción de tutela cuando (1) presente un defecto sustantivo, es decir, cuando se encuentre basada en una norma claramente inaplicable al caso concreto; (2) presente un 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, el cual se produce cuando el fallador carece por completo de competencia para resolver el asunto de que se trate; y, (4) presente un 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 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, la falencia cuyo restablecimiento se persiga 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.

VIA DE HECHO-Defecto orgánico

PRINCIPIOS DE COSA JUZGADA Y DE NON BIS IN IDEM-Desconocimiento puede convertirse en una vía de hecho

La jurisprudencia constitucional tiene establecido, con absoluta claridad, que tanto el principio de non bis in idem como el de cosa juzgada, son derechos fundamentales susceptibles de ser protegidos por vía de tutela. Por esta razón, si un funcionario judicial desconoce o vulnera los anotados derechos fundamentales en una providencia, ésta puede convertirse en una vía de hecho, siempre y cuando se cumplan los requisitos por los que esta última se caracteriza. Si éstos se cumplen y el titular de los derechos no cuenta con ningún otro medio procesal ordinario de defensa o persigue evitar la consumación de un perjuicio irremediable, la acción de tutela se convierte en el mecanismo adecuado para atacar la decisión judicial de que se trate.

PRINCIPIOS DE COSA JUZGADA Y DE NON BIS IN IDEM-Relación, alcance y características

PROCESO-Petitum y causa petendi

Conforme a la jurisprudencia y la doctrina nacionales, el objeto de un proceso se encuentra definido tanto por las declaraciones que, en concreto, se solicitan de la administración de justicia (petitum), como por el pronunciamiento específico del órgano judicial en la parte resolutive de la respectiva sentencia con respecto al petitum. En relación con la causa petendi o causa de pedir, las mismas fuentes señalan que ésta hace referencia a las razones que sustentan las peticiones del demandante ante el juez. Es así como la causa petendi contiene, por una parte, un componente fáctico constituido por una serie de hechos concretos y, de otro lado, un componente jurídico, constituido no sólo por las normas jurídicas a las cuales se deben adecuar los hechos planteados sino, también, por el específico proceso argumentativo que sustenta la anotada adecuación. En suma, es posible afirmar que la causa petendi es aquel grupo de hechos jurídicamente calificados de los cuales se busca extraer una concreta consecuencia jurídica.

Los dos procesos persiguen finalidades distintas, pues mientras el proceso electoral busca la determinación de la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos expedidos por las corporaciones electorales y la guarda de “los principios constitucionales y legales sobre el

sufragio, que constituyen la piedra angular de un régimen representativo y democrático como el nuestro”, el proceso de pérdida de la investidura es un juicio disciplinario de carácter eminentemente ético que persigue la evaluación de la conducta de un congresista con la finalidad de determinar si ha actuado conforme a los deberes que su dignidad le impone. Sin embargo, no debe olvidarse el hecho de que algunas de las causales de pérdida de la investidura son, al mismo tiempo, causales de nulidad de los actos administrativos de carácter electoral. En particular, esta identidad se produce en el caso de la causal de pérdida de la investidura por violación del régimen de inhabilidades y la causal de nulidad de los actos administrativos electorales por inelegibilidad. En efecto, las inhabilidades son causales de inelegibilidad, como quiera que la persona en quien recae una inhabilidad no puede ser elegida para el cargo público de congresista.

PRINCIPIO DE COSA JUZGADA EN PROCESO DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Causa petendi/PRINCIPIO DE COSA JUZGADA EN PROCESO ELECTORAL-Causa petendi

La regulación constitucional y legal de las inhabilidades y las inelegibilidades para ser elegido congresista determinan que el fenómeno de la cosa juzgada pueda estructurarse en un juicio de pérdida de investidura en el caso en que se invoque como causal algún hecho o conducta previamente discutido y desechado como inelegibilidad en un proceso electoral. Si en el proceso electoral, la nulidad del acto administrativo electoral resultó negada, la sentencia sólo hará tránsito a cosa juzgada en relación con la específica causa petendi invocada por el actor para sustentar la petición de nulidad del acto administrativo electoral de que se trate. En estos casos, la excepción de cosa juzgada sólo puede operar si la causa petendi que sustenta las peticiones de los demandantes y que fundamenta el respectivo fallo, es idéntica. Lo anterior implica que las respectivas demandas, en punto a la invocación de la causal de inelegibilidad de que trate, se encuentren fundadas en los mismos hechos y que la calificación jurídica de éstos sea idéntica. De esta forma, en un proceso posterior de pérdida de la investidura podrá invocarse la misma inelegibilidad como causal de pérdida de la investidura, siempre y cuando la causa petendi en que se funde el petitum del actor sea distinta a la invocada en el proceso electoral.

COSA JUZGADA EN PROCESO DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Inexistencia de identidad en causa petendi

Para que pueda hablarse de identidad en el componente fáctico de la causa petendi, los hechos alegados en uno y otro proceso deben ser los mismos y, para que un hecho sea idéntico a otro, debe haber ocurrido en el mismo período de tiempo y, por supuesto, entre idénticas partes. En la medida en que los períodos en que se llevaron a cabo las contrataciones que fundamentan las peticiones en ambos procesos son distintos, así como las partes involucradas, debe concluirse, por fuerza, que se trata de hechos distintos que desestiman cualquier forma de identidad en los componentes fácticos de las causas petendi de los dos juicios. Adicionalmente, la calificación jurídica de los hechos, es decir el componente jurídico de las causas petendi, es distinta en ambos casos.

EXCEPCION DE COSA JUZGADA EN PROCESO DE PERDIDA DE INVESTIDURA-No cobija la ratio decidendi/COSA JUZGADA MATERIAL-Ratio decidendi

Es cierto que el principio de la cosa juzgada material se ha aplicado por las altas corporaciones y, en especial por la Corte Constitucional, como desarrollo del principio de universalidad del dictum judicial, que tiende a dar racionalidad a la hermenéutica judicial y a promover el principio de seguridad jurídica. Sin embargo, la excepción de la cosa juzgada en procesos como el de la pérdida de la investidura, no puede extenderse hasta el punto de cobijar la llamada cosa juzgada material, vale decir la ratio decidendi, de decisiones judiciales que, desde ningún punto de vista, pueden comprometer el alcance de las competencias constitucionales propias del Consejo de Estado o del principio constitucional de autonomía judicial. En este sentido, la excepción de cosa juzgada en procesos de pérdida de la investidura, no llega hasta el punto de atar a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a la ratio decidendi en que se funden decisiones adoptadas por otras secciones de esa corporación judicial.

DECLARACION ANTE COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Evaluación probatoria independiente por el juez/PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MATERIA DE PRUEBAS-Evaluación

Las disposiciones contenidas en los artículos 137 y 149 de la C.P., sólo son aplicables al ámbito de las funciones ejercidas por el Congreso de la República en uso de sus atribuciones constitucionales como órgano de control político. En otras palabras, la ineficacia de que trata el artículo 149 de la Carta Política no obliga a los funcionarios de las otras ramas del poder

público y, en particular, a los jueces. En efecto, los trámites, declaraciones y debates que se produzcan en el seno del Congreso de la República pueden obrar como prueba en un proceso judicial, sin que esa proveniencia obligue al juez a evaluarlos conforme a las reglas que rigen su producción en el Congreso y a darles el efecto que las mismas establecen. De lo contrario se atentaría contra el principio constitucional de la independencia judicial que, en materia probatoria, se manifiesta a través del principio de la sana crítica en la evaluación de las pruebas.

PERDIDA DE INVESTIDURA-Incompatibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Procedencia

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Procedencia por falta de efectividad del medio alternativo de defensa/RECURSO DE REVISION CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Falta de asignación por ley del juez competente

En jurisprudencia anterior, esta Corporación consideró que, en razón de la existencia del recurso extraordinario especial de revisión, la acción de tutela no era el medio procedente para atacar las sentencias de pérdida de la investidura de un congresista proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Indica la sentencia que tal recurso constituía un medio alternativo e idóneo de defensa judicial. La Sala considera que esta doctrina debe ser modificada por la presente sentencia. La Corte Constitucional ha estimado, en múltiples sentencias, que la efectividad del medio alternativo de defensa frente a la acción de tutela debe ser examinada en concreto. En otras palabras, no basta que el otro medio de defensa se encuentre plasmado, en forma abstracta, en el ordenamiento jurídico, sino que debe, además, ofrecer la posibilidad de que, por su conducto, sea posible el restablecimiento cierto y actual de los derechos fundamentales que el demandante considera han sido amenazados o vulnerados. El recurso extraordinario especial de revisión contra sentencias de pérdida de la investidura de congresistas ciertamente se encuentra consignado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994. Empero, hasta el momento de proferir esta sentencia, la ley no ha establecido el juez competente para conocer del anotado recurso, lo cual, en la práctica, lo torna completamente inane.

Abril 30 de 1998

Referencia: Expediente T-149814

Actor: Felix Salcedo Baldion

Temas:

Doctrina de las vías de hecho en la jurisprudencia constitucional

Los principios de non bis in idem y de la cosa juzgada en los procesos de pérdida de investidura

Validez procesal de las pruebas obtenidas al margen de lo dispuesto en el artículo 137 de la C.P.

Procedencia de la acción de tutela contra sentencias de pérdida de investidura de un congresista

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-149814 adelantado por FELIX SALCEDO BALDION contra la SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO.

ANTECEDENTES

1. El 20 de octubre de 1997, el ciudadano Félix Salcedo Baldión, por intermedio de

apoderado, interpuso acción de tutela, ante la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, D.C., contra las sentencias de agosto 26 y octubre 12 de 1994, proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de las cuales fue despojado de su investidura de congresista, por considerar que violan las garantías constitucionales del non bis in idem, de la cosa juzgada y de la legalidad de la prueba y de la pena (C.P., artículo 29).

1.1. El representante judicial del actor señaló que su poderdante fue elegido Senador de la República para el período constitucional comprendido entre el 20 de julio de 1990 y el 20 de julio de 1994, el cual fue revocado por una decisión de la Asamblea Nacional Constituyente por medio de la cual se convocó a nuevas elecciones del Congreso de la República el 27 de octubre de 1991. Indicó que, en estos comicios, el ciudadano Salcedo Baldión volvió a resultar elegido senador para el período comprendido entre el 1° de diciembre de 1991 y el 19 de julio de 1994.

1.2. Indicó que, el 18 de diciembre de 1991, fue demandada ante la Sección Quinta del Consejo de Estado, la elección de Salcedo Baldión como Senador de la República. A juicio del demandante, la anotada elección se encontraba viciada, toda vez que el elegido se hallaba incurso en causal de inhabilidad por haber contratado, entre el 27 de abril y el 27 de octubre de 1991, con Centrales Eléctricas del Norte de Santander, con la Junta Departamental de Beneficencia del Norte de Santander, con la Empresa de Licores del Norte de Santander y con el Municipio de Cúcuta, a través de las empresas Diario de la Frontera, Radio 900 Televisión y Comunicaciones S.A., y Vallas Cero Ltda, a las cuales Salcedo Baldión había aportado recursos de capital por medio de la sociedad familiar Mix Up Ltda.

Mediante fallo de abril 27 de 1993, la Sección Quinta del Consejo de Estado denegó las pretensiones de la demanda electoral. Estimó que la causal de inelegibilidad alegada no se presentaba, como quiera que las sociedades contratantes eran sujetos de obligaciones y derechos distintos a los socios que las componían.

1.3. El apoderado del demandante manifestó que, el 27 de enero de 1994, el mismo ciudadano que había incoado la acción electoral contra la elección de Félix Salcedo Baldión como Senador de la República, demandó nuevamente pero, esta vez, por medio de la acción de pérdida de investidura ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de

Estado. La demanda se fundamentó, nuevamente, en las actividades contractuales llevadas a cabo por el demandado con empresas públicas del Departamento del Norte de Santander sólo que, en esta oportunidad, el actor señaló que tales actividades habían tenido lugar entre el 25 de noviembre de 1991 y el 23 de enero de 1992. Adicionalmente, el demandante cuestionó la investidura de Salcedo Baldión como senador, argumentando que éste había gestionado ante ISA la adjudicación del contrato de generación de energía eléctrica por barcas a la firma HMS Global Corporation, representada en Colombia por la sociedad Prevel Ltda, de la cual formaba parte uno de sus cuñados. Este cargo fue fundamentado en unas declaraciones efectuadas por el entonces gerente de ISA ante la Comisión Quinta del Senado de la República y a los medios de comunicación, así como en un oficio dirigido al senador Amylkar Acosta Medina.

La anterior demanda fue contestada por el representante judicial de Salcedo Baldión, quien se opuso a todos los cargos formulados y propuso la excepción previa de cosa juzgada, indicando que la Sección Quinta del Consejo de Estado había considerado, en su sentencia de abril 27 de 1993, que la causal de inelegibilidad alegada no existía y que, por tanto, este punto no podía volver a ser discutido en un nuevo proceso judicial.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado desechó la excepción previa de cosa juzgada al considerar que el proceso electoral fallado por la Sección Quinta de esa Corporación y el proceso de pérdida de investidura cuyo trámite correspondía a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, eran procesos judiciales con objetos y causa petendi distintos. En efecto, mientras que el primero tenía como objeto la determinación de la legalidad del acto electoral y la causa petendi giraba en torno a la existencia de la inhabilidad de que trata el artículo 179-3 de la Constitución Política, relativa a la celebración de contratos con entidades públicas dentro de los seis meses anteriores a la elección, el proceso de pérdida de la investidura perseguía el examen de la conducta del congresista en el ejercicio de su cargo y su causa petendi consistía en establecer si Salcedo Baldión se encontraba incurso en la causal de pérdida de la investidura consagrada en el artículo 183-1 de la Carta, conforme a la cual esta sanción procede en caso de violación de la incompatibilidad a que se refiere el artículo 180-2 constitucional, consistente en gestionar asuntos ante las entidades públicas y celebrar contratos con las mismas estando en ejercicio del cargo.

Por sentencia de agosto 26 de 1994, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decretó la pérdida de la investidura del senador Félix Salcedo Baldión, al estimar que éste había celebrado contratos con entidades del Estado mientras ejercía su cargo y que había gestionado ante ISA la adjudicación del contrato de generación de energía eléctrica por barcasas a la firma norteamericana HMS Global Corporation, representada en Colombia por la sociedad Prevel Ltda. El Consejo de Estado consideró que las declaraciones del gerente de ISA a los medios de comunicación y ante la Comisión Quinta del Senado de la República, así como su comunicación al senador Amylkar Acosta Medina, probaban en forma suficiente la gestión de negocios llevada a cabo por Salcedo Baldión ante ISA en favor de la compañía HMS Global Corporation.

1.4. El apoderado del actor considera que la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 26 de agosto de 1994, mediante la cual se decretó la pérdida de la investidura de senador de su poderdante, constituye una vía de hecho por los siguientes motivos: (1) violó la garantía constitucional del non bis in idem y el principio de la cosa juzgada (C.P., artículo 29); (2) se fundamentó en pruebas obtenidas con violación del debido proceso; y, (3) violó el principio de legalidad de la pena al aplicar a un particular una sanción que sólo puede ser impuesta a quien se desempeña como congresista, por hechos llevados a cabo mientras ostente tal calidad.

1.4.1. A juicio del gestor judicial del demandante, la violación de los principios del non bis in idem y de la cosa juzgada se produjo cuando la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado consideró que el régimen de inhabilidades que la Carta Política establece para los miembros del Congreso de la República había sido vulnerado por Félix Salcedo Baldión y, conforme a ello, decretó la pérdida de su investidura senatorial cuando, de manera previa, la Sección Quinta de la misma corporación judicial, en su sentencia de abril 27 de 1993, había determinado que la anotada vulneración no se había presentado y, en consecuencia, se abstuvo de anular la elección de Salcedo Baldión como senador.

Señala que la Corte Constitucional, en la sentencia C-507 de 1994, determinó que la cosa juzgada constituía el criterio decisorio fundamental en aquellos procesos de pérdida de la investidura en los cuales se debatían causales que ya habían sido discutidas y decididas en procesos electorales previos.

1.4.2. En opinión del apoderado del actor, el debido proceso también resultó vulnerado por la sentencia atacada cuando la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado consideró que la gestión llevada a cabo por Félix Salcedo Baldión ante ISA, con el fin de que el contrato de generación eléctrica por barcazas fuera adjudicado a la firma HMS Global Corporation, resultaba probada por las declaraciones del gerente de ISA, las cuales se produjeron en contravención de normas constitucionales.

Indica que, en el año de 1992, la Comisión Quinta del Senado de la República constituyó una sub-comisión encargada de hacer seguimiento al problema energético por el que, en ese entonces, atravesaba el país y, en especial, con la finalidad de que estableciera cuáles habían sido las razones por las cuales la contratación de barcazas para la generación de energía había fracasado. Para estos efectos, la anotada sub-comisión llevó a cabo unas sesiones los días 7 y 14 de octubre de 1992, en las cuales el senador Amylkar Acosta Medina insistió en que el senador Salcedo Baldión se encontraba comprometido en los problemas suscitados por la contratación de las barcazas, como quiera que un cuñado suyo formaba parte de la sociedad colombiana que representaba a la compañía norteamericana HMS Global Corporation, adjudicataria del contrato de generación de energía eléctrica por barcazas. En estas dos sesiones, el gerente de ISA jamás informó a la sub-comisión que Salcedo Baldión hubiera efectuado ante su despacho gestiones dirigidas a que el mencionado contrato fuera adjudicado a la firma estadounidense antes anotada. Sin embargo, el 15 de octubre de 1992, el señalado funcionario, en declaraciones ofrecidas a la cadena radial Caracol, manifestó que el senador Félix Salcedo Baldión lo había visitado en su oficina con el fin de averiguar el estado de unos proyectos y, en especial, por las posibilidades de la firma Prevel Ltda en la adjudicación del contrato de generación por barcazas. Con base en estas declaraciones, el senador Amylkar Acosta Medina envió al gerente de ISA un cuestionario con el fin de que precisara aquello que había afirmado por radio. Posteriormente, el cuestionario con sus respectivas respuestas fueron aportados por Acosta Medina a la indagación que la Comisión de Ética del Senado de la República llevó a cabo contra Salcedo Baldión, de cuyo expediente la obtuvo el ciudadano que demandó la pérdida de la investidura senatorial de este último ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

El representante judicial del actor estima que las declaraciones del gerente de ISA, recaudadas en la forma que se describió más arriba, no podían ser tenidas en cuenta por el Consejo de Estado. Opina que para que las declaraciones que las personas rinden ante las

comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República surtan algún efecto, el declarante debe haber sido convocado y emplazado a instancias de todos los miembros de la comisión y no de uno sólo de sus miembros (C.P., artículo 137). A su juicio, las declaraciones del gerente de ISA que sirvieron para probar una de las causales de pérdida de la investidura del senador Salcedo Baldión, se produjeron como consecuencia de un escrito que el senador Amylkar Acosta Medina, motu proprio, le enviara al funcionario sin contar con la aprobación de los restantes miembros de la Comisión Quinta del Senado de la República y, por ende, en contravención a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución Política. Adicionalmente, la anotada célula legislativa nunca ofreció al senador Félix Salcedo Baldión oportunidad alguna para que rindiera su versión acerca de los hechos que se le imputaban en torno al asunto de la contratación de las barcasas. Por los motivos anteriores y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 149 de la Carta, a las declaraciones del gerente de ISA no podía darse ningún efecto, razón por la cual no podían constituirse como prueba válida dentro del proceso de pérdida de investidura contra Félix Salcedo Baldión.

1.4.3. Por último, el apoderado del demandante señala que a su representado le fue vulnerado el principio de legalidad de la pena cuando le fue impuesta una sanción que sólo es aplicable a los congresistas, a pesar de que los hechos en que se fundamenta ocurrieron en una época en la cual no ostentaba la calidad de miembro del Congreso. Manifiesta que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la pérdida de la investidura del senador Salcedo Baldión al considerar que éste se encontraba inhabilitado por haber contratado, encontrándose en ejercicio de su cargo, con empresas públicas estatales entre el 27 de abril y el 27 de octubre de 1991. Indica que durante el período de tiempo antes anotado su poderdante no ostentaba la investidura de congresista, toda vez que la Asamblea Nacional Constituyente revocó el mandato del Congreso elegido para el período que se iniciaba el 20 de julio de 1990, convocando a nuevas elecciones legislativas que debían celebrarse el 27 de octubre de 1991.

1.5. El gestor judicial del ciudadano Félix Salcedo Baldión considera que, en el presente caso, la acción de tutela es el único mecanismo de defensa disponible para atacar la sentencia de agosto 26 de 1994, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Señala que aunque el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, por medio de la cual se establece el

procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas, consagra un recurso extraordinario especial de revisión contra las sentencias que decreten la pérdida de investidura de algún miembro del Congreso, no indica cuál es el juez competente para tramitarlo. Señala que la Corte Constitucional se ha abstenido de determinar cuál podría ser el funcionario o corporación judicial competente para conocer del mencionado recurso, toda vez que ha considerado que ello constituye una competencia privativa del legislador (sentencia C-247/95). Adicionalmente, advierte que la Corte declaró inexecutable (sentencia C-037/96) el inciso tercero del artículo 16 del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en el cual se establecía que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia era competente para dar trámite al recurso extraordinario especial de revisión contra las sentencias de pérdida de la investidura.

Por otra parte, el apoderado del actor manifiesta que, frente al vacío legal que en la actualidad existe en punto al anotado recurso extraordinario, interpuso recurso de reposición, ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo, contra la sentencia que ahora ataca por vía de tutela. Indica que esa Corporación denegó el recurso al considerar que el ordenamiento procesal era claro al prohibir su procedencia contra sentencias y compulsó copias para que se le investigara disciplinariamente al estimar que mediante la interposición del anotado recurso lo que perseguía era la dilación del cumplimiento de la sentencia.

Estima que ante la imposibilidad de recurrir la sentencia atacada por la vía ordinaria y ante el claro mandato constitucional que determina que toda sentencia condenatoria debe poder ser impugnada, la acción de tutela se convierte en el único mecanismo a disposición de su poderdante para hacer valer sus derechos fundamentales.

Con base en lo anterior, el representante judicial del demandante solicita, mediante una acción de tutela, la revocatoria de los fallos de agosto 26 y octubre 12 de 1994, proferidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

2. Por sentencia de octubre 30 de 1997, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, D.C., negó la acción de tutela interpuesta.

Luego de recordar que la acción de tutela sólo procede contra decisiones judiciales que constituyan vías de hecho, en las cuales la arbitrariedad judicial surja a simple vista y el

afectado no cuente con ningún otro medio de defensa, el fallador de tutela señaló que “es inocultable, frente al examen de los pronunciamientos emitidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que de los mismos no se deriva – ni podría encontrarse – una vía de hecho judicial, y específicamente con tales alcances que permita al juez de tutela apoyar la conclusión de estar frente a la violación del debido proceso. El punto que es materia de discusión por el tutelante busca, específicamente, que se desconozcan los efectos del fallo de la jurisdicción contencioso administrativa, resolución que, por las razones que extensamente se han puntualizado, no es posible para esta sede adoptar porque de hacerlo se convertiría en juez natural del proceso, lo que resulta inadmisibile. Y se torna más apremiante cuando el accionante pretende que el sentenciador constitucional en esta sede verifique los medios de prueba en que se sustentaran aquellas determinaciones, abriendo de nuevo un debate que obviamente está totalmente superado y que, por las motivaciones consignadas por la Sala Plena, adquiere, una vez ejecutoriado tal pronunciamiento, efectos de cosa juzgada”.

3. La anterior decisión fue enviada a la Corte Constitucional para su eventual revisión y, por insistencia del Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, fue seleccionada y correspondió a esta Sala su conocimiento.

A juicio del funcionario insistente, “la decisión proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de la cual se sancionó con pérdida de investidura al actor, desestimó el principio de cosa juzgada, en relación con los hechos que se habían debatido con anterioridad en la acción de nulidad electoral seguida contra el señor Salcedo Baldión, en la cual no se le comprobó inhabilidad alguna. Al resolver dos veces sobre el mismo asunto, se desconoce el citado principio, el cual tiene carácter de definitivo e indiscutible, vulnerándose en el asunto sometido a estudio, el derecho constitucional fundamental al debido proceso. La pérdida de investidura sanciona conductas asumidas por la persona del Congresista en ejercicio de su investidura privándolo de dicha condición. Por tanto, es diferente al juicio de nulidad electoral. No es posible entonces, sancionar por hechos y circunstancias que sirvieron de fundamento a la causal sobre la cual se pronunció en su debida oportunidad el Consejo de Estado.”

FUNDAMENTOS

1. El 26 de agosto de 1994, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la pérdida de la investidura de Senador de la República del señor Félix Salcedo Baldión por considerar (1) que contrató con empresas públicas del departamento de Norte de Santander entre el 25 de noviembre de 1991 y el 23 de enero de 1992, encontrándose en el ejercicio de su cargo de congresista, en contravención a lo dispuesto en el artículo 180-2 de la Carta Política y, (2) que llevó a cabo una gestión de negocios ante ISA S.A. dirigida a inclinar la voluntad de esta entidad para que el contrato de generación de energía eléctrica por barcazas fuera adjudicado a la compañía HMS Global Corporation, representada en Colombia por la firma Prevel Ltda de la cual formaba parte uno de sus cuñados, todo lo anterior en violación a lo establecido en el artículo 180-2 del Estatuto Superior.

El actor considera que la providencia judicial antes reseñada vulnera su derecho fundamental al debido proceso (C.P., artículo 29), como quiera que (1) desconoce los principios constitucionales de non bis in idem y de la cosa juzgada, toda vez que al decretar la pérdida de su investidura de senador por haber celebrado contratos con entidades públicas estatales desconoció que este hecho ya había sido analizado y fallado en forma previa por la Sección Quinta del Consejo de Estado que, en su sentencia de abril 27 de 1993, había determinado que la causal de inhabilidad contenida en el artículo 179-3 de la Constitución Política no se configuraba en cabeza del senador Salcedo Baldión; (2) fundamentó la causal de pérdida de investidura consistente en llevar a cabo gestiones de negocios ante entidades públicas en las declaraciones del gerente de ISA S.A., las cuales se produjeron en contravía de lo consagrado en el artículo 137 de la Carta; y, (3) le impuso una sanción que sólo es aplicable a los congresistas por hechos llevados a cabo en una época en la cual no ostentaba la calidad de miembro del Congreso de la República, lo cual vulnera el principio de legalidad de la pena.

Así mismo, el apoderado del demandante cuestionó la providencia de octubre 12 de 1994, también proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante la cual se negaba el recurso de reposición interpuesto contra la sentencia de agosto 26 de 1994 y se compulsaban copias a fin de que las autoridades competentes iniciaran investigación disciplinaria en contra del recurrente, por intentar dilatar el cumplimiento de la sentencia últimamente mencionada. Empero, el ataque del representante judicial del actor contra la decisión judicial de octubre 12 de 1994 se basó en los mismos argumentos aducidos para controvertir la sentencia de agosto 26 de 1994.

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, D.C., denegó por improcedente el amparo constitucional solicitado por el demandante, como quiera que la providencia atacada no presentaba en su concepto la clase de falencias procedimentales o materiales que la convierten en una vía de hecho susceptible de ser restablecida por vía de la acción de tutela. El juzgador de tutela no emitió ningún pronunciamiento frente a la decisión de octubre 12 de 1994, igualmente impugnada por el actor.

En su escrito de insistencia, el Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo estimó que la sentencia de agosto 26 de 1994, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, constituía una vía de hecho. Consideró que la anotada decisión judicial violó el principio constitucional de la cosa juzgada, toda vez que se pronunció sobre hechos que ya habían sido debatidos y resueltos por la Sección Quinta del Consejo de Estado en su providencia de abril 23 de 1993.

Conforme a lo anterior, la Corte debe determinar si la sentencia de agosto 26 de 1994, emanada de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de la cual se decretó la pérdida de la investidura de Senador de la República del señor Félix Salcedo Baldión, constituye una vía de hecho que vulnera los derechos fundamentales de este último.

La doctrina de las vías de hecho en la jurisprudencia constitucional

2. En reiterada jurisprudencia,¹ esta Corporación ha establecido que, en principio, la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales, salvo que éstas constituyan vías de hecho y se cumplan todos los otros requisitos de procedibilidad de la anotada acción. En este sentido, la tutela sólo será procedente en aquellos casos en los cuales quien la interponga no cuente con ningún otro mecanismo judicial de defensa o cuando se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable sobre uno o varios de los derechos fundamentales del demandante.

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, la falencia cuyo restablecimiento se persiga 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.

3. Una vez establecidos con claridad cuáles son los eventos en los cuales la tutela es el mecanismo procesal adecuado para controvertir decisiones judiciales, la Sala se pregunta si puede ser considerada como una vía de hecho aquella decisión judicial que vulnera los principios constitucionales de la cosa juzgada y del non bis in idem, ambos contenidos en la garantía constitucional del debido proceso establecida en el artículo 29 de la Carta Política.

A juicio de esta Corporación, al interrogante antes planteado debe responderse en forma afirmativa. Ciertamente, aquella providencia que vulnera los principios de la cosa juzgada y de non bis in idem constituye una vía de hecho por presentar un defecto orgánico, como quiera que el funcionario judicial que expide el acto judicial violatorio de los anotados derechos fundamentales carece por completo de competencia para pronunciarse sobre hechos, conductas o asuntos previamente finiquitados en otro proceso judicial. En virtud del principio de la cosa juzgada y del derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, la competencia de los jueces, en los asuntos sometidos a su conocimiento, se contrae, única y exclusivamente, al estudio y decisión de cuestiones que no hayan sido debatidas y resueltas en un proceso judicial llevado a cabo en forma previa.

Este ha sido el sentido de la jurisprudencia constitucional, la que tiene establecido, con absoluta claridad, que tanto el principio de non bis in idem como el de cosa juzgada, son derechos fundamentales susceptibles de ser protegidos por vía de tutela.² Por esta razón, si un funcionario judicial desconoce o vulnera los anotados derechos fundamentales en una providencia, ésta puede convertirse en una vía de hecho, siempre y cuando se cumplan los requisitos por los que esta última se caracteriza establecidos más arriba. Si éstos se cumplen y el titular de los derechos no cuenta con ningún otro medio procesal ordinario de defensa o persigue evitar la consumación de un perjuicio irremediable, la acción de tutela se convierte en el mecanismo adecuado para atacar la decisión judicial de que se trate.

Ahora bien, antes de entrar a estudiar si en el caso concreto la sentencia impugnada vulneró los principios del non bis in idem y de la cosa juzgada, resulta indispensable realizar algunas consideraciones generales sobre los mismos, en punto a determinar los criterios que deben ser utilizados para definir casos como el presente.

Consideraciones generales sobre los principios de non bis in idem y de la cosa juzgada (C.P., artículo 29)

4. Aún cuando usualmente se habla de los principios de la cosa juzgada y de non bis in idem como dos conceptos diferenciados, es menester precisar que éstos se encuentran íntimamente relacionados. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sentado la siguiente doctrina:

“Para esta Corporación, por el contrario, estas dos nociones se implican mutuamente, son inconcebibles por separado. Non bis in idem, es una expresión latina que significa ‘no dos veces sobre lo mismo’; ésta ha sido empleada para impedir que una pretensión, resuelta mediante una decisión judicial contra la cual no cabe recurso alguno, sea presentada nuevamente ante otro juez. En otras palabras, quiere decir que no debe resolverse dos veces el mismo asunto. En sentido similar ha sido acuñado el término ‘cosa juzgada’. (...)”

Pensar en la noción de ‘cosa juzgada’ sin hacerlo a la vez en el non bis in idem, es prácticamente un sin sentido; por lo tanto, cuando el artículo 29 de la Constitución prohíbe al Estado juzgar a una persona dos veces por el mismo hecho, está haciendo referencia a ambas.

Teniendo presente lo anterior, carece de sentido lógico afirmar que uno de los principios citados se aplica en materia penal y el otro en civil, pues como ya se dijo, no se trata de dos principios diferentes. Es probable que en cada una de las dos áreas del derecho se concrete de manera diferente, al igual que en laboral o administrativo; pero sin lugar a dudas se trata del mismo principio de derecho.”³

Conforme a lo anterior, es posible afirmar que el principio de non bis in idem constituye la aplicación del principio más general de cosa juzgada al ámbito del ius puniendi, esto es, al campo de las sanciones tanto penales como administrativas.⁴ Ciertamente, la prohibición que se deriva del principio de la cosa juzgada, según la cual los jueces no pueden tramitar y decidir procesos judiciales con objeto y causa idénticos a los de juicios de la misma índole previamente finiquitados por otro funcionario judicial,⁵ equivale, en materia sancionatoria, a la prohibición de “someter dos veces a juicio penal a una persona por un mismo hecho, independientemente de si fue condenada o absuelta”,⁶ que se erige en el impedimento fundamental que a jueces y funcionarios con capacidad punitiva impone el principio de non

bis in idem.

En relación con las características generales de estos principios constitucionales, la Corte ha manifestado, en primer lugar, que constituyen una emanación de los valores de justicia material y de seguridad jurídica.⁷ Como quiera que el significado primigenio de los principios de non bis in idem y de cosa juzgada consiste en impedir que los hechos o conductas debatidos y resueltos en un determinado proceso judicial vuelvan a ser discutidos por otro funcionario en un juicio posterior, esta Corporación ha considerado que la relación que debe existir entre los hechos, el objeto y la causa de esos dos procesos debe ser de identidad. En efecto, la jurisprudencia señala que debe tratarse de motivos idénticos,⁸ de juicios idénticos,⁹ del mismo hecho,¹⁰ del mismo asunto¹¹ o de identidad de objeto y causa.¹² Así, por ejemplo, la Corte ha estimado que no se violan los principios constitucionales en comento cuando una misma conducta es juzgada por dos jurisdicciones diferentes con base en normas de categoría, contenido y alcance distintos.¹³

5. El fenómeno de la cosa juzgada ocurre cuando entre dos procesos judiciales se presenta una serie de identidades procesales que determinan que, en el segundo juicio, al juez le resulte vedado pronunciarse sobre aquellas cuestiones sobre las que concurren las anotadas identidades. En Colombia, los criterios que permiten determinar si, en cierto caso, existe cosa juzgada se encuentran establecidos en los distintos códigos de procedimiento. Sin embargo, los “principios tutelares” – como los ha denominado el Consejo de Estado¹⁴ – de esta institución jurídica son los establecidos en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, los cuales son aplicables a otros procedimientos y, en especial, al contencioso administrativo.¹⁵ La norma señalada indica que existe cosa juzgada entre dos procesos judiciales y ésta puede ser declarada en el juicio posterior cuando: (1) ambos procesos versan sobre el mismo objeto (eadem res); (2) ambos juicios se fundan en la misma causa (eadem causa petendi); y, (3) existe identidad jurídica de partes (eadem conditio personarum) entre ambos procesos. La jurisprudencia colombiana ha estimado que, mientras los dos primeros elementos constituyen el límite objetivo de la cosa juzgada y responden, respectivamente, a las preguntas acerca de sobre qué se litiga y por qué se litiga, el último elemento constituye el límite subjetivo de la cosa juzgada.¹⁶

Conforme a la jurisprudencia y la doctrina nacionales, el objeto de un proceso se encuentra definido tanto por las declaraciones que, en concreto, se solicitan de la administración de

justicia (*petitum*), como por el pronunciamiento específico del órgano judicial en la parte resolutive de la respectiva sentencia con respecto al *petitum*. En relación con la causa *petendi* o causa de pedir, las mismas fuentes señalan que ésta hace referencia a las razones que sustentan las peticiones del demandante ante el juez. Es así como la causa *petendi* contiene, por una parte, un componente fáctico constituido por una serie de hechos concretos y, de otro lado, un componente jurídico, constituido no sólo por las normas jurídicas a las cuales se deben adecuar los hechos planteados sino, también, por el específico proceso argumentativo que sustenta la anotada adecuación. En suma, es posible afirmar que la causa *petendi* es aquel grupo de hechos jurídicamente calificados de los cuales se busca extraer una concreta consecuencia jurídica.

Los principios de *non bis in idem* y de la cosa juzgada (C.P., artículo 29) en los procesos de pérdida de la investidura

6. En materia de procesos de pérdida de la investidura, el artículo 15 de la Ley 144 de 1994, la cual establece el trámite al que debe ajustarse el anotado juicio, determina que “no se podrá admitir solicitud de pérdida de la investidura de un congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado”. Y añade: “Todas las sentencias en éstos procesos producen efectos de cosa juzgada”.

En este caso, la Sala no deja de advertir que los dos procesos de que se habla persiguen finalidades distintas, pues mientras el proceso electoral busca la determinación de la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos expedidos por las corporaciones electorales y la guarda de “los principios constitucionales y legales sobre el sufragio, que constituyen la piedra angular de un régimen representativo y democrático como el nuestro”,¹⁷ el proceso de pérdida de la investidura es un juicio disciplinario de carácter eminentemente ético que persigue la evaluación de la conducta de un congresista con la finalidad de determinar si ha actuado conforme a los deberes que su dignidad le impone.¹⁸

Sin embargo, no debe olvidarse el hecho de que algunas de las causales de pérdida de la investidura contempladas en el artículo 183 de la Carta Política son, al mismo tiempo, causales de nulidad de los actos administrativos de carácter electoral (C.C.A., artículos 223 y

228). En particular, esta identidad se produce en el caso de la causal de pérdida de la investidura por violación del régimen de inhabilidades (C.P. art. 183-1) y la causal de nulidad de los actos administrativos electorales por inelegibilidad, de que tratan los artículos 223-5 y 228 del Código Contencioso Administrativo. En efecto, las inhabilidades son causales de inelegibilidad, como quiera que la persona en quien recae una inhabilidad no puede ser elegida para el cargo público de congresista.

Conforme a lo anterior, debe afirmarse que la regulación constitucional y legal de las inhabilidades y las inelegibilidades para ser elegido congresista determinan que el fenómeno de la cosa juzgada pueda estructurarse en un juicio de pérdida de investidura en el caso en que se invoque como causal algún hecho o conducta previamente discutido y desechado como inelegibilidad en un proceso electoral surtido ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Lo anterior fue reconocido por esta Corporación que, al respecto, sentó la siguiente doctrina:

“Lo primero que cabe observar es la diferencia prevista entre la acción encaminada a conseguir la declaración de nulidad de la elección y el proceso en el cual se pide que se decrete la pérdida de la investidura, con fundamento en el artículo 184 de la Constitución. (...)

No asiste razón al demandante cuando considera que la posibilidad de instaurar las dos acciones [electoral y de pérdida de la investidura] en relación con una misma persona, y aduciendo, por ejemplo, una misma causal de inhabilidad, vulnera el principio del debido proceso. Cuando así se razona, se olvida que existe un remedio para tales situaciones: la cosa juzgada. En efecto, veamos.

Demandada la nulidad de la elección, de conformidad con los artículos 227 y 228 del decreto 01 de 1984, y habiéndose dictado sentencia, será posible estar en una de estas situaciones:

a) Se ha anulado la elección, y en este caso el proceso de pérdida de la investidura solamente podría tener la finalidad de constituir la causal de inhabilidad prevista por el numeral 4 del artículo 179 de la Constitución para que tenga efecto en el futuro.

b) La demanda no ha prosperado porque la causal de inhabilidad no existió. En este caso la

sentencia podría oponerse para fundar la excepción de cosa juzgada.

c) La demanda no ha prosperado, porque se interpuso vencido el término señalado en la ley. En este evento no habría lugar a oponer la excepción de cosa juzgada, porque la sentencia no habría declarado la inexistencia de la causal elegida”.¹⁹

8. Ahora bien, los procesos electorales constituyen una forma especial de los procesos de nulidad, toda vez que, como se vio, su objeto consiste en determinar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos expedidos por las corporaciones electorales (C.C.A., artículos 223 y 228). A este respecto, los incisos primero y segundo del artículo 175 del Código Contencioso Administrativo disponen, por una parte, que la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes y, de otro lado, que la sentencia que niega la nulidad de un acto de la misma índole tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes pero sólo con respecto a la causa petendi juzgada.

En consecuencia, si en el proceso electoral, la nulidad del acto administrativo electoral resultó negada, la sentencia sólo hará tránsito a cosa juzgada en relación con la específica causa petendi invocada por el actor para sustentar la petición de nulidad del acto administrativo electoral de que se trate. En estos casos, la excepción de cosa juzgada sólo puede operar si la causa petendi que sustenta las peticiones de los demandantes y que fundamenta el respectivo fallo, es idéntica.

Lo anterior implica que las respectivas demandas, en punto a la invocación de la causal de inelegibilidad de que trate, se encuentren fundadas en los mismos hechos y que la calificación jurídica de éstos sea idéntica (v. supra). De esta forma, en un proceso posterior de pérdida de la investidura podrá invocarse la misma inelegibilidad como causal de pérdida de la investidura, siempre y cuando la causa petendi en que se funde el petitum del actor sea distinta a la invocada en el proceso electoral.

Una vez establecidos los parámetros necesarios para determinar si en un proceso de pérdida de la investidura se estructura el fenómeno de la cosa juzgada frente a inelegibilidades previamente debatidas y desechadas en un proceso electoral surtido ante la Sección Quinta del Consejo de Estado, resulta necesario ocuparse del caso concreto sometido a la revisión de la Corte.

La presunta vulneración de los principios de non bis in idem y de la cosa juzgada (C.P., artículo 29) en el caso que se estudia

9. En su demanda, el apoderado del actor alega que en la sentencia de agosto 26 de 1994, por medio de la cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado despojó de su investidura de Senador de la República al señor Félix Salcedo Baldión, debió decretarse la existencia de cosa juzgada frente a la causal de pérdida de la investidura según la cual Salcedo Baldión había contratado con entidades públicas del departamento de Norte de Santander en contra de expresas prohibiciones constitucionales. Según el demandante, esta causal había sido desechada por la Sección Quinta del Consejo de Estado que, en su sentencia de abril 27 de 1993, negó la nulidad de la Resolución N° 121 de noviembre 25 de 1991, expedida por el Consejo Nacional Electoral,²⁰ en lo referente a la declaratoria de elección de Félix Salcedo Baldión como Senador de la República y a la expedición de la respectiva credencial.

Para determinar si los cargos del actor tienen fundamento, la Sala deberá estudiar, en primer lugar, la demanda que dio inicio al proceso electoral que culminó con la sentencia de abril 27 de 1993, así como el fallo mencionado, con el fin de establecer cuál fue la causa petendi que, en ese juicio electoral, sustentaba la petición de nulidad formulada por el demandante. Acto seguido, la Corte examinará la demanda que dio lugar al proceso de pérdida de la investidura en contra de Félix Salcedo Baldión, así como la sentencia de agosto 26 de 1994 por medio de la cual fue despojado de su dignidad de Senador de la República, con el objeto de determinar cuál fue la causa petendi en que se fundaron las súplicas del actor en ese proceso.

Una vez establecidas ambas causae petendi, la Sala procederá a compararlas con miras a determinar si, entre ellas, existe la identidad que permitiría estructurar la existencia de una cosa juzgada.

9.1. En la demanda que dio lugar al juicio electoral, el actor alegó que el señor Salcedo Baldión se encontraba inhabilitado para ser elegido senador y, por ende, era inelegible, por haber incurrido en la inhabilidad consagrada en el artículo 179-3 de la Carta Política²¹. Según la causal mencionada, quienes hayan celebrado contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros dentro de los seis meses anteriores a la elección no podrán ser elegidos congresistas.

Los hechos que fundaban la petición de nulidad del acto administrativo demandado consistieron en que, según el demandante, Félix Salcedo Baldión, por intermedio de la sociedades Diario de la Frontera Ltda, Radio 900 Televisión y Comunicaciones S.A. y Vallas Cero Ltda, contrató con la Empresa Licorera del Norte de Santander, con las Centrales Eléctricas del Norte de Santander, con la Junta Departamental de Beneficencia del Norte de Santander y con el Municipio de Cúcuta, entre el 27 de abril y el 27 de octubre de 1991, fecha en la cual resultó electo Senador de la República.

Los hechos mencionados fueron calificados por el demandante como una causal de inhabilidad-inelegibilidad con base en las disposiciones del artículo 179-3 del Estatuto Superior y del artículo 228 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la nulidad de una elección con la consecuente cancelación de la respectiva credencial podrá pedirse ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, “cuando un candidato no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño de un cargo, fuere inelegible o tuviere algún impedimento para ser elegido”.

Sin embargo, la sentencia de abril 27 de 1993, emanada de la Sección Quinta del Consejo de Estado denegó las pretensiones de la demanda electoral. Estimó que la causal de inelegibilidad alegada no se presentaba, como quiera que las sociedades contratantes eran sujetos de obligaciones y derechos distintos de los socios que las componían.

9.2. A su turno, en la demanda que dio lugar a que Félix Salcedo Baldión fuese despojado de su investidura de Senador de la República²², el demandante señaló que Salcedo Baldión había incurrido en una conducta incompatible con su investidura, por lo tanto, se hallaba incurso en la causal de pérdida de la investidura consignada en el artículo 183-1 de la Constitución Política.

Para fundar su aserto, el actor indicó que Salcedo Baldión había contratado con empresas públicas del departamento de Norte de Santander entre el 25 de noviembre de 1991 y el 23 de enero de 1992, lo cual vulneraba el artículo 180-2 de la Carta Política, según el cual los congresistas no podrán celebrar contratos con entidades públicas por sí o por interpuesta persona. El fundamento fáctico de la solicitud de pérdida de la investidura por la causal antes señalada consistió en los contratos celebrados por Salcedo Baldión, a través de la sociedad Diario de la Frontera Ltda, con las Empresas Municipales de Cúcuta, con la Beneficencia del

Norte de Santander, con la Alcaldía de Cúcuta y con el SENA del Norte de Santander, entre el 25 de noviembre de 1991 y el 23 de enero de 1992.

Los hechos mencionados fueron calificados jurídicamente como causal de incompatibilidad y, por lo tanto, de pérdida de la investidura conforme a lo dispuesto por los artículos 180-2 y 183-1 de la Constitución y los artículos 296-1, 301 y 304 de la Ley 5ª de 1992.

Como ya fue mencionado, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la demanda y decretó la pérdida de la investidura del senador Salcedo Baldión.

10. Una vez establecida la causa petendi de los procesos electoral y de pérdida de la investidura antes mencionados, es posible advertir, luego de un ejercicio simple de comparación, que no existe la identidad que se requiere para que la cosa juzgada pudiera configurarse en el proceso de pérdida de la investidura. Mientras que en el juicio electoral la petición de nulidad se fundamenta en contratos celebrados por Salcedo Baldión con entidades públicas del Norte de Santander por intermedio de ciertas sociedades entre el 27 de abril y el 27 de octubre de 1991, las súplicas del proceso de pérdida de la investidura se basan en contratos suscritos por Salcedo Baldión con empresas públicas del Norte Santander a través de la sociedad Diario de la Frontera Ltda entre el 25 de noviembre de 1991 y el 23 de enero de 1992.

Para que pueda hablarse de identidad en el componente fáctico de la causa petendi, los hechos alegados en uno y otro proceso deben ser los mismos y, para que un hecho sea idéntico a otro, debe haber ocurrido en el mismo período de tiempo y, por supuesto, entre idénticas partes. En la medida en que los períodos en que se llevaron a cabo las contrataciones que fundamentan las peticiones en ambos procesos son distintos, así como las partes involucradas, debe concluirse, por fuerza, que se trata de hechos distintos que desestiman cualquier forma de identidad en los componentes fácticos de las causas petendi de los dos juicios.

Adicionalmente, la calificación jurídica de los hechos antes anotados, es decir el componente jurídico de las causas petendi, es distinta en ambos casos. Ciertamente, en el proceso electoral los hechos fueron calificados como causal de inhabilidad-inelegibilidad con base en las disposiciones de los artículos 179-3 de la Constitución Política y 228 del Código

Contencioso Administrativo, al paso que, en el juicio de pérdida de la investidura, el componente fáctico fue calificado como causal de pérdida de la investidura por hallarse el demandado incurso en causal de incompatibilidad, conforme al tenor de los artículos 180-2, 183-1 constitucionales y 296-1, 301 y 304 de la Ley 5ª de 1992. La diversidad en la calificación jurídica de los hechos en ambos procesos salta a la vista y, por ello, la falta de identidad en el componente jurídico de las *causae petendi* es evidente.

11. No obstante lo anterior, podría alegarse que, a pesar de que se trata de hechos que sucedieron en distintos momentos, lo cierto es que son sustancialmente idénticos, pues todos ellos constituyen eventos de contratación entre sociedades de las cuales era parte Salcedo Baldión y empresas públicas del orden departamental. En razón de tal identidad, se podría sostener que la diversa calificación jurídica es una cuestión meramente formal que no afecta lo esencial de la causa *petendi*. De aceptarse lo anterior, se estaría frente al fenómeno denominado cosa juzgada material.

Es cierto que el principio de la cosa juzgada material se ha aplicado por las altas corporaciones y, en especial por la Corte Constitucional, como desarrollo del principio de universalidad del dictum judicial, que tiende a dar racionalidad a la hermenéutica judicial y a promover el principio de seguridad jurídica. Sin embargo, la excepción de la cosa juzgada en procesos como el de la pérdida de la investidura, no puede extenderse hasta el punto de cobijar la llamada cosa juzgada material, vale decir la *ratio decidendi*, de decisiones judiciales que, desde ningún punto de vista, pueden comprometer el alcance de las competencias constitucionales propias del Consejo de Estado o del principio constitucional de autonomía judicial. En este sentido, la excepción de cosa juzgada en procesos de pérdida de la investidura, no llega hasta el punto de atar a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a la *ratio decidendi* en que se funden decisiones adoptadas por otras secciones de esa corporación judicial.

A este respecto, no puede menos que afirmarse que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado sólo se encuentra vinculada a la parte resolutive de sentencias anteriores proferidas por las otras secciones del Consejo de Estado, siempre y cuando se cumplan los requisitos a los que se ha hecho referencia a lo largo de la presente sentencia.

Se concluye entonces, que en el presente caso no había lugar a declarar la existencia de una cosa juzgada en el proceso de pérdida de la investidura. Por esta razón, queda sin fundamento el cargo del actor contra la sentencia de agosto 26 de 1994, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por violación a los principios constitucionales de la cosa juzgada y de non bis in idem (C.P., artículo 29).

La presunta vulneración del artículo 137 de la Constitución Política

12. En el proceso de tutela de la referencia, el demandante alega que la sentencia de agosto 26 de 1994, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, es una vía de hecho porque una de las causales con base en las cuales se decretó la pérdida de la investidura (la gestión llevada a cabo por Félix Salcedo Baldión ante ISA, con el fin de que el contrato de generación eléctrica por barcazas fuera adjudicado a la firma HMS Global Corporation) resultó probada por las declaraciones del gerente de ISA ante la Comisión Quinta del Senado de la República, las cuales se produjeron en contravención de lo dispuesto por el artículo 137 de la Carta Política. Estima que estas declaraciones no podían ser tenidas en cuenta por el Consejo de Estado, toda vez que para que las declaraciones que las personas rinden ante las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República surtan algún efecto, el declarante debe haber sido convocado y emplazado a instancias de todos los miembros de la comisión y no de uno sólo de sus miembros (C.P., artículo 137). Señala que las declaraciones anotadas se produjeron como consecuencia de un cuestionario que el senador Amylkar Acosta Medina le envió al gerente de ISA S.A. sin contar con la aprobación de los restantes miembros de la Comisión Quinta del Senado de la República.

En opinión de la Sala, el cargo anteriormente planteado carece de sustento constitucional y, por ende, es improcedente. En primer lugar, el actor confunde los ámbitos de aplicación del artículo 137 de la Constitución Política. Las disposiciones contenidas en los artículos 137 y 149 de la C.P., sólo son aplicables al ámbito de las funciones ejercidas por el Congreso de la República en uso de sus atribuciones constitucionales como órgano de control político. En otras palabras, la ineficacia de que trata el artículo 149 de la Carta Política no obliga a los funcionarios de las otras ramas del poder público y, en particular, a los jueces. En efecto, los trámites, declaraciones y debates que se produzcan en el seno del Congreso de la República pueden obrar como prueba en un proceso judicial, sin que esa proveniencia obligue al juez a

evaluarlos conforme a las reglas que rigen su producción en el Congreso y a darles el efecto que las mismas establecen. De lo contrario se atentaría contra el principio constitucional de la independencia judicial (C.P., artículo 228) que, en materia probatoria, se manifiesta a través del principio de la sana crítica en la evaluación de las pruebas.

Adicionalmente, cabe señalar que, el día cuatro de mayo de 1994, la consejera sustanciadora dentro del proceso de pérdida de la investidura cursado contra Félix Salcedo Baldión escuchó en declaración al ex-gerente de ISA S.A. (fols. 291 a 300 del expediente contentivo del proceso de pérdida de la investidura) quien, en esta oportunidad, confirmó las declaraciones que, tiempo antes, había efectuado ante la Comisión Quinta del Congreso de la República y distintos medios de comunicación. Esta constatación determina que no pueda afirmarse, como lo hace el demandante, que la gestión de negocios llevada a cabo por Félix Salcedo Baldión ante ISA S.A., la cual se erigió, entre otras, en causal de pérdida de su investidura como Senador de la República, sólo haya sido probada por las declaraciones del gerente de esa entidad ante la Comisión Quinta del Senado de la República. En suma, la anotada causal se consideró probada no solo con base en las mencionadas declaraciones sino, también, en el testimonio que el gerente de ISA S.A. rindió, en forma directa, ante el Consejo de Estado y en múltiples documentos de prensa que obran en el expediente.

La presunta vulneración del principio de legalidad de la pena

13. El último cargo de inconstitucionalidad que el apoderado del actor endilga a la sentencia de agosto 26 de 1994, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consiste en afirmar que a su poderdante le fue impuesta una sanción que sólo es aplicable a los congresistas, por hechos llevados a cabo en una época en la cual no ostentaba la calidad de miembro del Congreso de la República. Manifiesta que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la pérdida de la investidura del senador Salcedo Baldión por haber contratado con empresas públicas estatales entre el 27 de abril y el 27 de octubre de 1991, período durante el cual su mandante no poseía la investidura de congresista, toda vez que la Asamblea Nacional Constituyente revocó el mandato del Congreso elegido para el período que se iniciaba el 20 de julio de 1990, convocando a nuevas elecciones legislativas que debían celebrarse el 27 de octubre de 1991.

Como antes se vio, la incompatibilidad que dio lugar a la pérdida de la investidura como Senador de la República del señor Félix Salcedo Baldión consistió en que éste contrató con empresas públicas del departamento de Norte de Santander durante el período comprendido entre el 25 de noviembre de 1991 y el 23 de enero de 1992 y no entre el 27 de abril y 27 de octubre de 1991 (fol. 24 de la sentencia de pérdida de la investidura), como quiere hacerlo aparecer el representante judicial del demandante. Este último período sustentaba el petitum de la demanda electoral de nulidad que culminó con la sentencia de abril 27 de 1993, emanada de la Sección Quinta del Consejo de Estado (v. supra), cuya constitucionalidad no se discute en el presente proceso de tutela.

El señor Félix Salcedo Baldión fue elegido Senador de la República, por un período de cuatro años, en las elecciones llevadas a cabo el 27 de octubre de 1991, elección que fue declarada por el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución N° 121 de noviembre 25 de 1991. Si Salcedo Baldión fue declarado Senador de la República a partir del 25 de noviembre de 1991 por un período de cuatro años a partir de esa fecha, queda claro que la incompatibilidad con base en la cual fue despojado de su investidura (contrataciones llevadas a cabo entre el 25 de noviembre de 1991 y el 23 de enero de 1992) se produjo durante una época en la cual tenía el cargo de senador, razón por la cual era posible imponerle la sanción de pérdida de la investidura por haber incurrido en la anotada incompatibilidad.

La procedencia de la acción de tutela

14. El apoderado del actor señala que la acción de tutela es el único medio de defensa a su disposición para controvertir la sentencia de agosto 26 de 1994, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, toda vez que el recurso extraordinario especial de revisión contra las sentencias de pérdida de la investidura de un congresista, consagrado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, carece de toda eficacia en la actualidad, como quiera que, hasta la fecha, el Legislador no ha determinado cuál es el juez competente para dar trámite al anotado recurso.

En jurisprudencia anterior,²³ esta Corporación consideró que, en razón de la existencia del recurso extraordinario especial de revisión (Ley 144 de 1994, artículo 17), la acción de tutela no era el medio procedente para atacar las sentencias de pérdida de la investidura de un congresista proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de

Estado. Indica la sentencia que tal recurso constituía un medio alternativo e idóneo de defensa judicial. La Sala considera que esta doctrina debe ser modificada por la presente sentencia.

La Corte Constitucional ha estimado, en múltiples sentencias, que la efectividad del medio alternativo de defensa frente a la acción de tutela debe ser examinada en concreto. En otras palabras, no basta que el otro medio de defensa se encuentre plasmado, en forma abstracta, en el ordenamiento jurídico, sino que debe, además, ofrecer la posibilidad de que, por su conducto, sea posible el restablecimiento cierto y actual de los derechos fundamentales que el demandante considera han sido amenazados o vulnerados. El recurso extraordinario especial de revisión contra sentencias de pérdida de la investidura de congresistas ciertamente se encuentra consignado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994. Empero, hasta el momento de proferir esta sentencia, la ley no ha establecido el juez competente para conocer del anotado recurso, lo cual, en la práctica, lo torna completamente inane.²⁴

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, por las razones expresadas en esta providencia, la sentencia de octubre 30 de 1997, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, D.C.

Segundo.- LIBRESE comunicación a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, D.C., con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998)).

1 Entre otras, pueden consultarse las ST-055/94; ST-231/94 y ST-008/98.

2 Véanse, las SC-543/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-520/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-368/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); ST-575/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-652/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

4 En la SC-214/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell) la Corte afirmó: “Como se deduce del aparte final del inciso 4 del referido artículo 29, el principio [de non bis in idem] es de corte rigurosamente penal porque la norma lo enuncia cuando establece los derechos del sindicato. No obstante la prohibición también tiene aplicación y debe observarse por la administración cuando quiera que se coloque en trance de sancionar a sus servidores o a los particulares.”

5 SC-096/93 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez).

6 ST-575/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Véanse, también, las SC-479/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero); ST-520/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-543/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-368/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-214/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-264/95 (MP. Fabio Morón Díaz); ST-652/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

7 SC-479/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero); ST-520/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-543/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-368/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); ST-575/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

8 SC-479/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero).

9 SC-244/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

10 ST-520/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-543/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-368/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); ST-575/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-214/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-319/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); ST-652/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

11 ST-652/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

12 SC-096/93 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez).

13 ST-413/92 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-096/93 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez); SC-319/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-259/95 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-244/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

14 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de octubre 23 de 1974.

15 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de octubre 23 de 1974.

16 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de enero 18 de 1983 (MP. José María Esguerra Samper).

17 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de abril 20 de 1983; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de mayo 14 de 1992; Corte Constitucional, sentencia C-507/94 (MP. Jorge Arango Mejía).

18 SC-011/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-089/94 (MP. Alejandro Martínez

Caballero); SC-319/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-497/94 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-507/94 (MP. Jorge Arango Mejía); SC-247/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-037/96 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-280/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-473/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

19 SC-507/94 (MP. Jorge Arango Mejía).

20 Por medio de la cual se declara la elección de senadores por circunscripción nacional, correspondiente a los comicios electorales llevados a cabo el 27 de octubre de 1991.

21 Folios 2 a 10 del expediente contentivo del proceso electoral de nulidad en contra de la Resolución N° 121 de noviembre 25 de 1991, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

22Folios 2 a 9 del expediente que contiene el respectivo proceso cursado ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

23 ST-193/95 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

24 Esta Corporación, en la sentencia C-247/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), se declaró incompetente para determinar cuál podría ser el juez responsable de tramitar el recurso extraordinario especial de revisión, como quiera que ello sólo podía ser definido por el Legislador. De otra parte, el proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia asignaba a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento del anotado recurso. Sin embargo, la Corte, en la sentencia C-037/96 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), declaró la inexequibilidad de la disposición antes anotada. Ciertamente, consideró, por una parte, que, conforme a los artículos 184 y 237-5 de la Carta Política, las decisiones de pérdida de la investidura le competen, en forma exclusiva, al Consejo de Estado, lo cual implica que ningún otro juez pueda revisar las sentencias que al respecto adopte la anotada Corporación. Así mismo, admitir tal posibilidad implicaría la violación del principio de independencia del juez (C.P., artículos 113 y 228). De otro lado, la Corte estimó que la regulación en torno a un recurso es una materia procesal propia de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria.