

T-294-94

Sentencia No. T-294/94

ACCION DE TUTELA-Desistimiento

El apoderado no estaba expresamente facultado para desistir de la presente acción de tutela, o sea que se encontraba sin legitimación para la realización de la anterior conducta, lo cual conlleva tomar como no presentado el desistimiento. Se concluye, entonces, que se ha pretermitido la segunda instancia mediante un acto ilegítimo, a pesar de que el accionante ha ejercitado el derecho a impugnar el fallo de tutela.

ACTA DE POSESION-Validez/REVOCACION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración

Un acta de posesión es un acto administrativo válido, que debe cumplirse. Por consiguiente, se le viola un derecho adquirido al posesionado si se le entraba el ejercicio de su cargo, sin previa decisión judicial, además esto desconoce el debido proceso administrativo, máxime cuando no hubo consentimiento expreso del afectado. Se resalta, la violación del artículo 29 de la C.P. que estableció el debido proceso y tiene razón la petición de amparo, enfocada como mecanismo transitorio dado que el derecho a ocupar una curul es limitado en el tiempo y puede hablarse de perjuicio irreparable si hubiere que esperar a la decisión de la jurisdicción contencioso administrativo.

DERECHO AL EJERCICIO DEL PODER POLITICO/CONGRESISTA-Renuncia del principal/DERECHOS DEL SUPLENTE

Si un ciudadano figura en lista electoral en reglón que le posibilita el acceso a una Corporación Pública en caso de renuncia del titular, y esta circunstancia ocurre, y se sienta la posesión, entonces la expectativa se convierte en realidad. En este instante surge un derecho de aplicación inmediata que no requiere desarrollo legal y que hay que respetar.

CONGRESISTA-Acta de compromiso

No puede la Corte dejar pasar por alto semejante procedimiento, que considera de suma gravedad, por cuanto contradice de manera palmaria la filosofía que inspira a la Constitución

en materia de la representación, y, concretamente, constituye un fraude a los artículos 134 y 261 de la Carta, ya vigentes en la época en que se suscribió el “Acta de Compromisos”, por cuanto desvirtúa el espíritu de dichas normas. En efecto, una de las principales razones que llevó al Constituyente de 1991 a suprimir las suplencias, fue la de erradicar definitivamente en Colombia prácticas irregulares, clientelista y antidemocráticas como éstas, que lamentablemente eran tan frecuentes antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, y que fueron factor decisivo para el deterioro del prestigio del Congreso colombiano a los ojos de la opinión pública. Con estas prácticas se desconoce la voluntad política del elector ya que, a través de tratos individuales hechos a espaldas de esa opinión se burla la decisión consignada en las urnas para dar paso a la satisfacción de intereses personales.

AUXILIOS PARLAMENTARIOS

Los auxilios parlamentarios fueron expresamente prohibidos por el artículo 355 de la C.P., en razón también a los abusos, irregularidades y corruptelas a que esta institución, consagrada en la reforma constitucional de 1968, dio origen por parte de muchos congresistas. En consecuencia, no es correcto pactar su distribución, bajo el disfraz de “recurso, y aportes” entre congresistas y, entre estos y un gobernador.

PERJUICIO IRREMEDIABLE/CONGRESISTA-Ejercicio de Funciones

REF: EXPEDIENTE T-22865

Peticionario: Miguel Angel Muriel Silva.

Procedencia: Juzgado 6º Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá.

Temas:

Miembros del Congreso: Renuncia del principal.

Estabilidad del Acto Administrativo.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela identificado con el número de radicación T-22865, adelantado por Miguel Angel Muriel Silva.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, procediéndose a dictar la sentencia de revisión.

1. Solicitud.

Miguel Angel Muriel Silva impetró acción de tutela contra la Presidencia de la Cámara de Representantes, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Constan en el expediente los siguientes hechos:

a) El 30 de junio de 1993 se presentó Miguel Angel Muriel Silva, ante la mesa directiva de la Cámara de Representantes y tomó posesión del cargo de Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del departamento del Putumayo. Adjuntó renuncia escrita, pero sin

autenticar, de quien venía siendo el titular: Julio Mesías Mora Acosta. En todo caso, la posesión está firmada por el Presidente, el Primer Vicepresidente y el Secretario de la Cámara. En la Inspección judicial se indicó que también firmó el Segundo Vicepresidente.

b) El 1º de julio de 1993, mediante escrito dirigido al Presidente de la Cámara de Representantes, Julio Mesías Mora Acosta dice que es falsa su renuncia y solicita la anulación de los actos administrativos que aquella ha desencadenado.

c) Se constató en Inspección judicial, la existencia de una carta fechada el 29 de junio de 1993 que Julio Mesías Mora Acosta, envió al Secretario General de la Cámara.

En dicha carta dice Mora : “me permito manifestarle a la Presidencia que no existe compromiso alguno con mi (sic) segundo renglón Doctor Miguel Angel Muriel Silva para dejarlo asistir a la Honorable Corporación”.

d) El 1º de julio de 1993 el Presidente de la Cámara le comunica al Secretario General que “no se ordene a registro la inscripción del nuevo nombre ni tampoco incorporado (sic) a la nueva lista”, refiriéndose a la inscripción del actor como Representante a la Cámara.

e) Con esta conducta del Presidente de la Cámara de Representantes, el peticionario considera que se está violando el derecho al debido proceso en actuaciones administrativas (artículo 29 C.P.) debido, según el accionante, a que: “a) El documento, o escrito de renuncia es el original y por lo tanto se presume auténtico, por el carácter privado que tiene y hay presunción de haberse presentado de buena fe; b) Dicho documento no se ha tachado de falso, por autoridad competente; c) Que el suscrito se encuentra debidamente posesionado, con credencial No. 006 y no ha sido impugnado dicho acto administrativo por autoridad judicial competente y d) Que dentro del reglamento interno de la Cámara, es decir, la Ley 5º de 1992, no exige que las renunciaciones sean presentadas autenticadas, precisamente por la presunción de auténticas”.

g) Aunque Muriel Silva ya se había posesionado, la Mesa Directiva de la Cámara expide la Resolución 368 en la cual se resuelve no “dar trámite a la posesión” (tiene fecha 7 de julio de 1993). Con posterioridad hay un proyecto de Resolución, sin número pero firmada por el Presidente y el secretario General de la Cámara revocando la Resolución 368. Esta revocatoria no ha producido efecto alguno.

h) El Proyecto de Revocatoria de la Resolución 368 es remitido al Presidente de la Cámara mediante memorando 217 de 10 de agosto de 1993, va sin la firma del Presidente, pero posteriormente figura en este expediente el proyecto ya firmado por Francisco José Jattin Safar (Fl.120).

i) Hay un memorando del jefe de la División Jurídica al Presidente de la Cámara en el cual se dice que la posesión de Miguel Angel Muriel, del 30 de junio de 1993, está revestida de legalidad y por lo mismo debe revocarse la Resolución 368 de 7 de julio de 1993.

j) Hay prueba plena de la elección de Julio Mesías Mora Acosta como representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Putumayo y figura Miguel Angel Muriel Silva como Segundo Renglón.

k) Muriel Silva declara que esa unión se hizo como “única forma para poder ganar las elecciones” y que se acordó “repartir el período”, lo cual se consignó en un documento firmado el 30 de septiembre de 1991 “porque yo a sabiendas de que es costumbre dentro de la política no cumplirle al Segundo Renglón lo pactado verbalmente yo fui cuidadoso y me he hecho cumplir mi derecho, habiéndole hecho firmar este compromiso antes de las elecciones”.

l) Efectivamente, el “compromiso” es el siguiente:

ACTA DE COMPROMISO:

Conste por medio del presente escrito celebrado entre los Doctores SEGUNDO SALVADOR LASSO GOMEZ, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número que al pie de su firma aparece y en su calidad de Garante y el Doctor JULIO MESIAS MORA ACOSTA, también mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 14.983.312 de Cali en su calidad de compromisario, nos comprometemos a cumplir los siguientes puntos en Cláusulas.- CLAUSULA PRIMERA: El doctor Julio Mesías Mora Acosta, asistirá al Congreso de la República al ser electo el 27 de octubre de 1991, presentando su renuncia irrevocable el día 30 de junio de mil novecientos noventa y tres 1993 para dejar asistir al Segundo renglón Doctor Miguel Angel Muriel Silva. CLAUSULA SEGUNDA: El Doctor Julio Mora Acosta se compromete a canalizar los recursos y aportes que correspondan en la Cámara a la Intendencia Nacional del Putumayo, hoy Departamento del Putumayo, para repartirlos

equitativamente con el señor Gobernador y su segundo renglón Doctor Miguel Angel Muriel Silva en las necesidades prioritarias del Departamento donde hayan adquirido compromisos sociales con sus selectores. CLAUSULA TERCERA: El Representante Julio Mora Acosta, dejará en libertad una asistencia o cargo de los que correspondan a su segundo renglón Doctor Miguel Angel Muriel Silva. CLAUSULA CUARTA: El Doctor Miguel Angel Muriel Silva también se compromete a canalizar los recursos que correspondan en el Congreso cuando asista en igualdad de proporciones por intermedio del Departamento del Putumayo. CLAUSULA QUINTA: El Doctor Segundo Salvador Lasso Gómez en su calidad de garante se compromete a hacer cumplir el anterior compromiso tanto civilmente o en su calidad de Gobernador Electo. Dado en Mocoa, a los treinta días de septiembre de mil novecientos noventa y uno (1991) a lo cual nos comprometemos cumplir bajo la gravedad del juramento y firmamos por quienes en ella intervenimos.

(siguen firmas).

m) Mediante Certificación jurada, Julio Mesías Mora Acosta acepta haber suscrito “el compromiso”, aunque advierte que verbalmente lo modificó Muriel Silva a cambio de un puesto público en el Parlamento con salario superior a \$800.000,00.

En la misma declaración Julio Mora Acosta agrega que no existe ningún compromiso con Muriel Silva, que se invalida “cualesquier presentó renuncia” y que él firmó hojas en blanco y una de ellas debió ser utilizada para escribir la citada renuncia a la curul.

n) Lo concreto es que,

En resumen, Miguel Angel Muriel Silva se posesionó como Representante a la Cámara pero NO ha ejercido el cargo ni gozado de sus prerrogativas, debido a la actitud asumida por el Presidente de dicha Corporación el 1º de julio de 1993 en la comunicación que dio origen a esta tutela.

2. Actuación Procesal.

2.1. Sentencia del Juzgado 6º Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá del 26 de julio de 1993.

Inicialmente, el Juzgado pone de presente que la acción de tutela fue ejercida como

mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable ya que, por tratarse de un acto administrativo, está sujeto a la jurisdicción contencioso administrativa.

Seguidamente, el Juzgado estimó: “un amparo como el recabado en la solicitud tutelar no puede concederse sobre la base de que se ha infringido el debido proceso por cuestionarse la autenticidad de un documento que desde antes de su presentación ya había sido objeto de desconocimiento por parte de la persona a quien el mismo se atribuye. Pero es que además, y constituye éste el segundo aspecto que reclama nuestra atención, es un documento que según el mismo accionante fue suscrito mucho antes de que la persona a quien se atribuye fuera electo, lo que nos lleva inexorablemente a preguntarnos si será eficaz un acto mediante el cual se renuncia a algo que todavía no se tiene ?. No obstante la pregunta solamente queda planteada, ya que en caso de que se dé a posteriori el debate sobre la legalidad del acto administrativo al que nos venimos refiriendo, uno de los puntos medulares del mismo será la evaluación de dicha contingencia”.

Añadió el A-quo que “así las cosas, el titular del segundo renglón de la lista para la Cámara por el Departamento del Putumayo no está privado de la investidura, ni el Presidente de la Corporación ha determinado que es nula la posesión del accionante como Representante. Por consiguiente, el acto supuestamente ilegal se limita a impedir la inclusión del nombre del peticionario Muriel Silva en la lista de Representantes. Debemos resaltar sobre el tópico que, aunque la Carta no lo dice en forma explícita, el acto o la omisión de la autoridad pública que amenace o ponga en peligro un derecho constitucional fundamental, debe ser arbitrario, y que la exclusión de la frase en el texto legal se debió a que no podía presumirse la arbitrariedad de los actos oficiales”.

Finalmente, el Juzgado concluye que “el acto atacado no reviste la calidad de arbitrario sino que se fundamentó en la comunicación del representante Mora Acosta, en el sentido de que no había firmado el texto de la renuncia. Ahora, como la misma carece de autenticación, y la autenticación debe acompañar a todo acto de un particular que se haga valer ante la autoridad pública (como es la Cámara de Representantes), venimos a concluir que la orden de no incluir al accionante Muriel Silva en la lista de Representantes no es arbitraria, y por lo tanto, no es atacable por el afectado por la vía de la tutela; sin perjuicio de que utilice los otros mecanismos previstos en el ordenamiento legal”.

En ese orden de ideas, el Juzgado 6º Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá denegó la tutela impetrada por Miguel Angel Muriel Silva.

2.12 -Impugnación.

El apoderado del actor impugnó la providencia.

Así mismo, el refutador expresó que se ha violado el derecho fundamental del ejercicio político, ya que la conducta desplegada por la Presidencia de la Cámara de Representantes impide el desarrollo del derecho político de ser elegido.

De otra parte, el apoderado del actor sostuvo que a pesar de existir otro medio de defensa judicial, es evidente que resulta un inminente perjuicio irremediable por conducta de la Presidencia de la Cámara, pues el Sr. Muriel Silva no puede impugnar su propio acto de posesión y nunca se definiría la presente controversia.

En ese orden de ideas, el accionante solicitó que se revocara el fallo del Juzgado.

2.13 -Desistimiento.

El apoderado del accionante desistió de la presente acción de tutela, porque de acuerdo a un concepto jurídico de la División Jurídica de la Cámara de Representantes, favorable a la posición de su representado, “se dirime el conflicto suscitado ... y como consecuencia de ello se proyectó la resolución , por la cual revoca y deja sin valor y efecto la Resolución No. 368 del 7 de julio de 1993, por consiguiente la tutela impetrada la cual buscaba el mismo fin, se queda sin piso, porque su objetivo ha sido subsanado y reivindicado el Derecho vulnerado, el cual quedó impreso en dicha Resolución administrativa”.

No sobra repetir que el proyecto de Resolución no surtió efectos prácticos y la situación sigue idéntica: el posesionado Miguel Angel Muriel Silva no ha ejercido sus funciones.

2.2. Auto del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá -Sala Civil, del 6 de septiembre de 1993.

El Magistrado Bernardo Morales Casas, aceptó el desistimiento y en consecuencia, ordenó devolver las diligencias al juzgado de origen.

2.3. Auto del Juzgado 6º Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá, del 17 de septiembre de 1993.

El Juzgado, ordenó el envío del expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

2.4. Auto de la Corte Constitucional, de 7 de marzo de 1994.

“La Sala considera que el desistimiento presentado por el apoderado del Sr. Muriel Silva no era procedente pues el precitado abogado, según el poder presentado dentro del proceso (folio 60), no estaba habilitado expresamente para ejecutar la conducta de desistir, como se nota en el siguiente aparte:

confiero poder especial ... para que en mi nombre y representación, continúe y lleve hasta su terminación la presente acción de tutela.

Mi apoderado queda facultado para todos los actos que sea necesaria mi intervención, impugne la providencia, si es necesario y demás actos que lo faculta la ley.

Así mismo, el artículo 343 del Código de Procedimiento Civil preceptúa que:

Artículo 343. Quiénes no pueden desistir de la demanda. No pueden desistir de la demanda:

(...)

3. Los apoderados que no tengan facultad expresa para ello.

(...)

De lo anterior se deduce que el apoderado de Miguel Angel Muriel Silva no estaba expresamente facultado para desistir de la presente acción de tutela, o sea que se encontraba sin legitimación para la realización de la anterior conducta, lo cual conlleva tomar como no presentado el desistimiento.

Se concluye, entonces, que se ha pretermitido la segunda instancia mediante un acto ilegítimo, a pesar de que el accionante ha ejercitado el derecho a impugnar el fallo de tutela.

En ese sentido la Corte Constitucional no es aun competente para conocer de la presente

acción de tutela, pues falta el surtimiento de una etapa del mencionado proceso.

Por lo anterior, esta Sala de Revisión enviará el expediente de tutela de la referencia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá – Sala Civil-, para que ante dicha Corporación se le dé trámite a la solicitud de impugnación presentada por el apoderado de Miguel Angel Muriel Silva”.

Devuelto el expediente al Tribunal de Santafé de Bogotá, el Magistrado Bernardo Morales Casas registró proyecto de sentencia el cual fue derrotado y se convirtió en salvamento de voto.

Los Magistrados que hicieron mayoría en la Sala Civil, discreparon de la ponencia original, confirmaron el fallo impugnado, pero ordenaron expedir copias con destino al Procurador General de la Nación para que se investigue, si así lo considera, los hechos administrativos que motivan la tutela.

2.5. Sentencia del Tribunal de Santafé de Bogotá, Sala Civil, de 13 de abril de 1994.

Estas fueron algunas de las razones expuestas por el ad-quem:

” 2. La acción de tutela que se estudia exclusivamente contempla el desconocimiento del artículo 29 de la Constitución Política, con el argumento que la ya indicada decisión del presidente de la Cámara de Representante, impide a Miguel Angel Muriel Silva el registro de su nombre como Representante a la Cámara y obtener las facultades y beneficios que ello entraña.

2.2. La nota del Presidente de la Cámara de Representantes es del tenor siguiente:

” El señor Representante JULIO MESIAS MORA ACOSTA ha enviado una nota con fecha Junio 29 del año en curso donde manifiesta que no ha presentado renuncia de su Curul, formaliza legalmente en ejercicio del derecho de petición el Representante MORA ACOSTA, advierte que en ningún momento ha renunciado a su investidura parlamentaria y que por lo tanto no son idóneos de ninguna manera los documentos presentados por el señor MURIEL SILVA.

” La posesión que se practicó en el día de ayer en horas de la tarde al ciudadano

MIGUEL ANGEL MURIEL SILVA, para que proceda debe presentar la carta de renuncia del titular autenticada por que de lo contrario a nuestro juicio resulta irreglamentaria, ya que de tal acto sólo se predica su existencia cuando el titular o primer reglón de la lista fallezca, presente renuncia o se declare inhabilitado incompatibilidad, probadas y decididas por la Autoridad competente.

” Sobre los presupuestos anteriores, espero que le de curso a las instrucciones que le imparto y esta nota es para que no se ordene a registro la inscripción del nuevo nombre ni tampoco incorporado (sic) a la nueva lista confío en que esta nota le será notificada al doctor MURIEL SILVA.”

2.2.1. La literalidad de la precedente comunicación por sí misma explica la situación afirmada en la tutela, pero también y fundamentalmente las razones del Presidente de la Cámara de Representantes para ordenar que no se inscribiera el nombre de Miguel Angel Muriel Silva como Representante a la Cámara.

La nota es un acto administrativo en cuanto traduce una declaración de voluntad de un funcionario público en ejercicio de su cargo. Ahora bien, en el proceso no está demostrado que la Cámara de Representantes tenga un “Procedimiento Interno administrativo”, que agotado, como lo alega el autor de la tutela, permita resolver la controversia a que se alude, el cual no contempla la Ley 05 de 1992, de Junio 7, “Por el cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.

Y si lo anterior es así de inmediato se ve que el Presidente de la Cámara de Representantes, por sustracción de materia no pudo violar procedimientos alguno y por ende el artículo 29 de la Constitución Política. Según lo entiende esta Sala, es la ley la encargada de desarrollar ese concepto cuando regula los actos administrativos o jurisdiccionales que prevé para la aplicación de la ley sustantiva, que concatenados para el fin que ontológicamente les corresponde configurar el concepto de proceso, el cual no debe desconocer las bases mismas de la organización política y judicial del estado y el derecho de defensa de las partes que en él intervienen.

3. Otra cosa es la posibilidad que la decisión del Presidente de la Cámara de Representantes no se adecue a derecho, al desconocer los efectos jurídicos de la posesión del petionario, regida por la presunción de legalidad, y consiguientemente que desborde los

límites de la discrecionalidad inherente a las decisiones de los funcionarios públicos, quienes tienen la obligación de cumplir los principios y deberes que consagra la Constitución Política y la ley (C.P. arts. 2, 83, 90, 121 y 122).

3.1. Pese a lo anterior, estimase que la aludida situación administrativa está por fuera de la órbita de la tutela, a propósito que el pertinente juicio del valor legal sobre ella privativamente compete a la justicia contenciosa administrativa que no al juez de la tutela, quien tiene reducida su función de juzgamiento en el plano estrictamente constitucional de los derechos fundamentales.

Competencia jurisdiccional que adquiere relevancia si no se olvida, como no puede hacerse, que la posesión de Miguel Angel Muriel Silva es la obligada consecuencia de la renuncia de Julio Mesías Mora Acosta, cuya legalidad también se cuestiona al punto que justamente motivó la orden a que se refiere esta acción, alegada por el segundo el día anterior a la misma”.

Hasta aquí la argumentación central del Tribunal. Para quien salvó voto: el petente fue posesionado con todas las formalidades de ley y la nota del Presidente del Congreso no podía revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto, que goza de la presunción de legitimidad y validez.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 3º y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha acción practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación. Y aunque el plazo para fallar vence el 30 de julio, se toma ya la decisión para que no se torne írrita.

2. Temas a discutir

En el caso de estudio de la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional se estudiará

lo siguiente:

MIEMBROS DEL CONGRESO: VALIDEZ Y EJECUTORIEDAD DEL ACTA DE POSESION.

Los actos administrativos tienen una presunción de legitimidad y una ejecutoriedad.

La Legitimidad del acto administrativo.

Una acta de posesión de un Parlamentario es un acto administrativo.

Miguel Angel Muriel Silva se posesionó formalmente, luego el acta que la contiene se presume legítima.

La legitimidad incluye necesariamente una presunción de VALIDEZ. Presunción JURIS TANTUM, es decir, que admite prueba en contrario, siempre y cuando se plantee en procesos impugnativos en los que se objeta frontalmente la validez del acto administrativo.

Mientras no haya decisión jurisdiccional, permanece vigente el principio de inmutabilidad del acto administrativo.

A contrario sensu, la presunción de legitimidad no necesita ser declarada por autoridad judicial.

Si alguien presenta para hacerla valer, un acta de posesión debidamente firmada y en la cual se expresa que se cumplió con el artículo 122 de la Constitución de prestar el juramento, no hay razón para que se le impida desempeñar los deberes que le incumben.

Los efectos de la posesión son inmediatos porque son el punto de llegada de previo nombramiento o elección.

La eficacia de la posesión no tiene efecto diferido. Los principios modernos del derecho administrativo enseñan que:

“La ejecutoriedad, privilegio de decisión ejecutoria, acción de oficio o autotutela ejecutiva, términos con los que indistintamente se designa la cualidad del acto administrativo de producir sus efectos contra la voluntad de los obligados, violentando su propiedad y libertad, es lo que realmente le separa y distingue de los actos privados que necesitan del apoyo

judicial para tomar sobre otras medidas ejecutorias”¹

La administración está obligada a poner en práctica los actos administrativos. Los franceses dicen “action d’office”. No es posible negarse al cumplimiento de un acto administrativo, menos aún cuando es la misma autoridad que interviene en el acto quien debe facilitar su cumplimiento.

Cuando el cumplimiento o ejecución corresponde a la misma entidad pública de la cual emanó el acto administrativo, aparece la calificada por los tratadistas como ejecutoriedad propia.

Tratándose de Parlamentarios, si éstos fueron electos, si pasan a ocupar la curul por renuncia del titular, si se posesionan, adquirirán por estas circunstancias un derecho y un deber a ejercer el cargo, el cual no puede ser desconocido ni vulnerado (artículo 58 C.P.). Estará vigente este derecho adquirido mientras no se anule o suspenda el acto de la posesión.

Artículo 238 de la Constitución. “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

Mientras esto no ocurra, deben concretarse los actos materiales que son consecuencia de la posesión.

Es tan importante el acta respectiva que la Constitución establece en el artículo 183 numeral 3º que si el congresista no toma posesión dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha en que fuere llamado a posesionarse perderá su investidura. Esto se compagina con el artículo 122 de la Carta que perentoriamente señala:

“Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.”

Respaldada la posesión en normas constitucionales, no es posible romper la concreción material de su ejecutoriedad PROPIA sino por orden judicial.

Cuando el posesionado ha figurado en segundo reglón en lista electoral válida y el principal ha renunciado (bien o mal hecha la renuncia), corresponderá apreciar tal renuncia a la Mesa

Directiva de la Cámara antes de la posesión, y si después de la posesión se cree que hubo equivocación de la Mesa Directiva, entonces, el Contencioso administrativo definirá la controversia.

En la presente acción de tutela se señalará que un acta de posesión es un acto administrativo válido, que debe cumplirse.

Por consiguiente, se le viola un derecho adquirido al posesionado si se le entraba el ejercicio de su cargo, sin previa decisión judicial, además esto desconoce el debido proceso administrativo, máxime cuando no hubo consentimiento expreso del afectado.

Artículo 73 Código Contencioso Administrativo: “Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.”

Y, agrega el artículo 74 ibidem:

“Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código”.

Como nada de esto ocurrió en el caso de Miguel Angel Muriel Silva, resalta, la violación del artículo 29 de la C.P. que estableció el debido proceso y tiene razón la petición de amparo, enfocada como mecanismo transitorio dado que el derecho a ocupar una curul es limitado en el tiempo y puede hablarse de perjuicio irreparable si hubiere que esperar a la decisión de la jurisdicción contencioso administrativo.

Ejercicio del Poder Político:

El artículo 40 de la C.P. establece el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

En desarrollo de este derecho está la facultad de elegir y ser elegido.

Si un ciudadano figura en lista electoral en reglón que le posibilita el acceso a una

Corporación Pública en caso de renuncia del titular, y esta circunstancia ocurre, y se sienta la posesión, entonces la expectativa se convierte en realidad. En este instante surge un derecho de aplicación inmediata que no requiere desarrollo legal (art. 85 C.P.) y que hay que respetar. La Corte ha dicho:

“El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución Colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa.

Si ello es así, tal protección puede ser reclamada,, en casos concretos, mediante el uso del mecanismo de la acción de tutela, concebida precisamente como medio idóneo para asegurar que los derechos trasciendan del plano de la ilusión al de la realidad.”²

“Acta de Compromiso”

El caso que ocupa la atención de esta Sala tuvo origen en una denominada “Acta de Compromiso” suscrita por los señores JULIO MESIAS MORA ACOSTA, en su calidad de representante principal (sic) a la Cámara y de “compromisario”, el señor MIGUEL ANGEL MURIEL SILVA, actuando en su calidad de representante segundo renglón (sic) y también de “compromisario”, y SEGUNDO SALVADOR LASSO GOMEZ, en su calidad de gobernador y de “garante”, en la cual aparece que los dos primeros acordaron dividirse entre ellos el período de asistencia al Congreso, comprometiéndose el señor MORA ACOSTA a renunciar de manera irrevocable en una fecha determinada “para dejar asistir al segundo renglón” señor MURIEL SILVA, a partir de esa fecha, y acordaron también repartir “equitativamente”, con el gobernador y el segundo renglón los “recursos y aportes” correspondientes al departamento del Putumayo, para cumplir “compromisos sociales con sus electores”.

No puede la Corte dejar pasar por alto semejante procedimiento, que considera de suma gravedad, por cuanto contradice de manera palmaria la filosofía que inspira a la Constitución en materia de la representación, y, concretamente, constituye un fraude a los artículos 134 y 261 de la Carta, ya vigentes en la época en que se suscribió el “Acta de Compromisos”, por cuanto desvirtúa el espíritu de dichas normas. En efecto, una de las principales razones que llevó al Constituyente de 1991 a suprimir las suplencias, fue la de erradicar definitivamente

en Colombia prácticas irregulares, clientelista y antidemocráticas como éstas, que lamentablemente eran tan frecuentes antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, y que fueron factor decisivo para el deterioro del prestigio del Congreso colombiano a los ojos de la opinión pública. Con estas prácticas se desconoce la voluntad política del elector ya que, a través de tratos individuales hechos a espaldas de esa opinión se burla la decisión consignada en las urnas para dar paso a la satisfacción de intereses personales. Cosa distinta es que cuando se produzca la falta absoluta del principal entre, por los cauces normales, el suplente, o según el caso, el segundo renglón a sustituirlo.

Pero además, debe recordarse que los auxilios parlamentarios fueron expresamente prohibidos por el artículo 355 de la C.P., en razón también a los abusos, irregularidades y corruptelas a que esta institución, consagrada en la reforma constitucional de 1968, dio origen por parte de muchos congresistas. En consecuencia, no es correcto pactar su distribución, bajo el disfraz de “recurso, y aportes” entre congresistas y, entre estos y un gobernador. Este proceder de los firmantes, que la Corte considera altamente censurable, obliga a la Sala a dar traslado de lo pertinente a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía para que, adelanten las respectivas investigaciones.

3. Caso Concreto:

El doctor Muriel Silva se posesionó el 30 de junio de 1993 como Representante a la Cámara, adjuntó todos los documentos necesarios y se juramentó.

Si uno de los documentos aportados (la renuncia del primer renglón: Julio Mesías Mora) tenía que estar autenticada o no, esto debía ser apreciado por la Cámara; y si su determinación fue equivocada, y aceptó un documento discutible será la jurisdicción Contencioso-Administrativa la que definirá sobre la validez de dicha acta de posesión.

Por supuesto que la Sala de consulta del Consejo de Estado, el 23 de noviembre de 1993, a solicitud del Ministro de Gobierno, opinó que la renuncia debe presentarse personalmente, y que si ello es difícil la firma debe estar autenticada; este criterio no era vinculante, se rindió cinco meses después de la posesión de Muriel Silva, y no se refirió concretamente al caso de un Congresista YA posesionado.

En esta tutela el acta de posesión existe y en ella se hace referencia a una renuncia que

también existe y que es esta:

“DOCTOR

Presidente y demás Miembros de la Mesa Directiva.-

CAMARA DE REPRESENTANTES.-

Ciudad.-

Cordial y atento saludo:

JULIO MESIAS MORA ACOSTA, Representante a la Cámara por la Circunscripción electoral de Departamento del Putumayo, actualmente en ejercicio elegido en los comicios electoral del 27 de octubre de 1991, me dirijo a Ud(s) muy respetuosamente para manifestarles que RENUNCIO IRREVOCABLEMENTE a mi calidad de Representante a partir de la fecha del día de hoy que contamos 30 de junio del presente año que contamos (sic) de mil novecientos noventa y tres (1993), por lo consiguiente solicito muy atentamente darle posesión al Doctor MIGUEL ANGEL MURIEL SILVA, identificado con la cédula de ciudadanía número 14.983.312 de Cali, quien se encuentra legalmente inscrito en la Registraduría Delegada y a quien le corresponde de conformidad a la Constitución Nacional.-

Atentamente,

(Fdo.) JULIO MESIAS MORA ACOSTA.-

c.c. N° 12.950.698 de Pasto.-

Representante a la Cámara Circunscripción Putumayo.-

Bogotá, Junio (30) treinta de (1993) milnovecientos noventa y tres.-

acepto: (Fdo.) MIGUEL ANGEL MURIEL SILVA.

c.c. 14.983.312 Calí

El firmante Julio Mesías Mora, en escrito de 1º de julio de 1993, dirigido al Presidente de la

Cámara de Representantes se refiere a su renuncia como “documento falso”, pero no la ha tachado de falsa, el texto corresponde al compromiso firmado por Julio Mesías Mora, Miguel Angel Muriel y Segundo Salvador Lasso Gómez; y en certificación jurada, el mismo Julio Mora Acosta admite que firmó el acta de compromiso (aunque agrega que verbalmente fue modificada); y, respecto a la renuncia, ya no habla de falsedad sino de hojas que firmó en blanco.

Además, el 29 de junio de 1993, el citado Julio Mesías Mora (comunicación, escrita dirigida al doctor César Pérez García) plantea como razón principal para impedir la posesión de Miguel Angel Muriel que “no existe compromiso alguno con mi segundo reglón” y no habla de la presunta falsedad.

Esta comunicación del 29 de junio fue radicada en tal fecha y pasada al Despacho del Secretario Privado, mientras que la documentación para la posesión de Muriel Silva se presentó en la Secretaría General.

Esto explica en parte por qué no hubo obstáculo alguno para sentar el acta de posesión. Pero, se insiste, la posesión, se efectuó. Por lo tanto, habrá que estudiar los efectos de la posesión.

Es insólito que un acta de posesión quede en el aire por una simple nota de un Presidente de la Cámara.

Posteriormente, el 7 de julio de 1993, la Mesa Directiva, profiere una Resolución, la Nº 368, en la cual se resolvió que,

“no procederá dar trámite a la posesión del Doctor MIGUEL ANGEL MURIEL SILVA”

Pero ocurre que YA lo habían posesionado, luego no tiene sentido que se ordene para el futuro no tramitarle la posesión.

Como también es inexplicable que el 26 de octubre de 1993 (folios. 117 a 120) aparezca firmada por el Presidente de la Cámara y el Secretario General una resolución que revoca la 368 “en todas sus partes” y, sin embargo, dicha Resolución no produce efecto alguno, no es radicada, ni es numerada. Si era un simple proyecto, entonces por qué se firmó por el Presidente?.

Hay que agregar que también aparece en el expediente el mismo texto de esta Resolución sin fecha, pero esta vez sin la firma del presidente y fue aportado al proceso dos meses antes, el 24 de agosto (folios 10 a 13), y hay constancia de que ese borrador se le entregó al Doctor Francisco José Jattin el 10 de agosto de 1993, luego, la conclusión es obvia: después del 24 de agosto él la firmó.

Si se argüye que se requería también de la firma de los dos Vice-Presidentes, de todas maneras hay que resaltar que se revocaría una Resolución inocua: la que determinó no tramitar la posesión de alguien que ya estaba posesionado.

Además, la tutela no se dirigió contra una resolución sino contra la nota del Presidente; expresamente pidió el peticionario que:

Provisionalmente ordene suspender la aplicación de éste oficio enviado por el señor Presidente Dr. César Pérez García al Dr. Diego Vivas Tafur Secretario General de la H. Cámara de Representantes, fechado el primero (1) de Julio de 1993 y a su vez ordene su señoría se continúe con el debido proceso administrativo, registrando mi nombre como representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Departamento del Putumayo, efectúe las comunicaciones concernientes a todos los funcionarios de la H. Corporación para que procedan a cumplir con sus deberes inherentes a su respectivos cargos, a fin de garantizarme el cumplimiento de mis derechos derivados de mi condición de representante aplicando el debido proceso administrativo, (art. 29 C. N.), para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público por reanudarse las sesiones ordinarias del Congreso de la República el día 20 de julio de 1993 de conformidad a la Constitución.”

Y fue más explícito en escrito aclaratorio:

Que la presente acción de tutela, la utilizo como mecanismo transitorio al tenor del art. 8º Decreto 2591/91, con el fin de Evitar un Perjuicio IRREMEDIABLE, si se tiene en cuenta que el período que me resta como Parlamentario vence el día 19 de Julio de 1994 y por lo tanto no es prorrogable por el tiempo que dure o se tramite el respectivo Proceso Contencioso, al respecto la Corte Constitucional, ha insistido que la única posibilidad de intentar la Acción de Tutela, cuando se dispone de otros Medios Judiciales para la protección del Derecho que se invoca, es la que resulta de un INMINENTE PERJUICIO IRREMEDIABLE, esto es, solo susceptible de ser resarcido en su integridad mediante una indemnización (art. 6º, Num. 1º Decreto

2591/91), pues en tales circunstancias, pese a la existencia del medio judicial ordinario, puede ser concedida la tutela como mecanismo transitorio encaminado a evitar el perjuicio.”

En verdad, está para vencerse el período legislativo y, si se considera, como lo cree esta Sala de Revisión, que los efectos de un acta de posesión deben llevarse a término mientras no haya decisión judicial que la suspenda o anule, entonces, sí hay un perjuicio irremediable en el derecho político que se expresa en el ejercicio del poder público (art. 40 C.P.) y debe por consiguiente aceptarse lo pedido en la tutela, máxime cuando el Gobierno Nacional, mediante Decreto 1322, convocó al Congreso a sesiones extras para que analice la conveniencia y las oportunidades de las medidas adoptadas para sortear la calamidad pública que viven los departamentos del Cauca y Huila.

Por supuesto que los efectos de este mecanismo transitorio no pueden ser retroactivos; será la jurisdicción contencioso-administrativa la que dilucidará lo relativo a sueldos, beneficios, privilegios anteriores a la fecha de notificación de este fallo de tutela.

Y deberá, además, compulsarse copias para que se investigue la conducta de los firmantes del “acta de compromiso”.

En mérito de lo expuesto la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO: REVOCASE la sentencia proferida en la presente acción de tutela el 13 de abril de 1994 por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Civil y, consecuencialmente la dictada en primera instancia por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de esta ciudad.

SEGUNDO: CONCEDASE la Tutela impetrada por Miguel Angel Muriel Silva y ordénese al Presidente de la Cámara de Representantes en el término de cuarenta y ocho (48) horas, incorporar a dicha persona en la lista de Representantes a la Cámara, ordenar a registro su inscripción y concretar en actos materiales las consecuencias propias de la posesión de Miguel Angel Muriel Silva como Miembro del Congreso, según lo indicado en los considerandos de esta sentencia.

TERCERO: Remítase copia de todo lo actuado a la Fiscalía General de la Nación y la

Procuraduría General de la Nación para que investiguen las conductas de los ciudadanos Segundo Salvador Lasso Gómez, Julio Mesías Mora Acosta y Miguel Angel Muriel Silva en relación con el “acta de compromiso” suscrita entre ellos y reproducida en la página 4 de esta sentencia.

CUARTO: COMUNIQUESE esta sentencia a Miguel Angel Muriel Silva, a Julio Mesías Mora Acosta, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Defensor del Pueblo.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Derecho administrativo, Parte General, RAMON PARADA, página 140.

2 Sentencia T-003, 11 de mayo de 1992. Ponente José Gregorio Hernández.