

T-405-96

Sentencia T-405/96

INVIOLABILIDAD OPINIONES DEL DIPUTADO-Inexistencia/INVIOLABILIDAD OPINIONES DEL CONCEJAL-Inexistencia

La garantía institucional de la inviolabilidad de las opiniones en ejercicio de sus funciones sólo la ha establecido la Constitución para los congresistas. Ni los diputados, ni los concejales tienen dicha garantía. El control político escapa a las atribuciones de los diputados en razón de que Colombia es una República unitaria.

CONTROL POLITICO POR CONGRESISTA-No extensión/INVIOLABILIDAD OPINIONES DEL CONGRESISTA-No extensión

El control político, adscrito constitucionalmente a los Congresistas, para que sea efectivo, debe ir acompañado de la inviolabilidad de las opiniones expresadas en ejercicio de las funciones de los parlamentarios, así lo estableció la Constitución. Tal inviolabilidad no está consagrada en la Carta ni para el control político que ejercen los ciudadanos, ni tampoco para los diputados. Siendo este control político propio de los congresistas, se colige que es contrario a la Constitución extenderlo a los diputados.

CONTROL ADMINISTRATIVO DE ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Naturaleza

Las Asambleas son y han sido entidades administrativas, esto implica que el control que ejercen es administrativo. Los diputados no pueden invocar una inviolabilidad de sus opiniones porque no gozan de ella. Si durante un debate desarrollado en la Asamblea, los Diputados tienen expresiones fuera de tono, éstas son controladas mediante procedimientos reglamentarios, o correccionales.

ACCION DE TUTELA POR OPINION DE DIPUTADO-Ejercicio de funciones/ACCION DE TUTELA CONTRA AUTORIDAD PUBLICA-Procedencia

Si los integrantes de una Asamblea departamental encarnan y ejercen la potestad de autoridad pública, y en el ejercicio de ella surge una desproporción entre los actos u omisiones de dicha autoridad frente a la persona que cree se le han afectado o puedan ser

violados sus derechos fundamentales, entonces, sí se puede acudir a la tutela; pero, si no se actúa como autoridad pública, la situación es diferente. Si un diputado ejerce un acto de autoridad como miembro de la Asamblea Departamental, o deja de ejercerlo estando obligado a ello, se torna en destinatario de la acción de tutela. El calificativo de autoridad pública, para efectos de la tutela, no surge, pues, solamente del señalamiento que el Código Contencioso Administrativo hace, ni de considerarlo como sinónimo de servidor público, sino de la función que se desempeña.

SUPERIORIDAD EN TUTELA-Procedencia/ACCION DE TUTELA CONTRA AUTORIDAD PUBLICA- Característica de la función

Es el concepto de superioridad frente a los demás lo más importante para justificar el mecanismo de protección establecido en la tutela. Esa condición de superioridad, que gráficamente se dibuja en una relación vertical, explica cuándo un servidor público se convierte en autoridad pública, para efectos de la tutela.

ACCION DE TUTELA CONTRA DIPUTADO-Actuación particular/SERVIDOR PUBLICO-Actuación particular/ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Solicitud de renuncia

Diferente es el caso cuando el diputado no actúa dentro de las funciones y atribuciones propias del control administrativo que tienen las Asambleas, sino que actúa como simple persona, ahí sí diputado y Secretario se encuentran en una situación horizontal, sin que el accionar personal del diputado lo ubique a éste en una condición de superioridad sobre el secretario. Ello ocurre, por ejemplo, en el ejercicio de los derechos que toda persona tiene, como el de dirigir comunicaciones a las autoridades para pedir protección o solicitar una renuncia, o, formular una denuncia por presuntos hechos criminales. En estos casos, el diputado no actúa como autoridad pública, es un simple particular.

ACCION DE TUTELA POR OPINION DE DIPUTADO-Procedencia

Las opiniones vertidas en el debate con motivo de las citaciones que a la Asamblea departamental se le hicieron al secretario de gobierno, sí son susceptibles de tutela.

Referencia : Expediente T-98281

Peticionario: Pedro Juan Moreno Villa

Procedencia: Tribunal Administrativo de Antioquia

Temas:

Los diputados no gozan de la garantía institucional de la inviolabilidad en sus opiniones.

Tutela contra autoridad publica

Se pueden catalogar como tutela entre particulares, algunas acciones de servidores públicos.

Magistrado Sustanciador:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá D.C., veintitres (23) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores Fabio Moron Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la acción de tutela instaurada por Pedro Juan Moreno Villa contra Bernardo Guerra Hoyos, Beatriz Gómez Pereañez y Juan Carlos Sánchez Franco, en razón de que, según el solicitante, le fueron violados los derechos fundamentales: a la dignidad, a la intimidad, al buen nombre, a la honra, a la información, a la propiedad y la libertad y a la vida e integridad personal.

I. ANTECEDENTES

En su solicitud, Moreno Villa plantea los hechos que motivaran esta tutela como los realizados “en recinto de la asamblea” de Antioquia por las personas contra quienes dirige la acción, durante unas sesiones a las cuales se citó a Moreno en su condición de secretario de gobierno del departamento. Por lo tanto, se examinará lo que contienen las Actas respectivas, adjuntadas por el accionante, en lo que concretamente se refiera a las tres personas contra quienes la tutela se dirige.

1.1. En este orden de ideas, se tiene que en la sesión del 21 de febrero de 1995 ocurrió lo siguiente:

Se citó al secretario de gobierno departamental para que diera información sobre la Secretaría a su cargo y principalmente sobre “las nuevas políticas” de tal dependencia. El doctor Moreno Villa ilustró sobre muchos aspectos del trabajo de su despacho, insistió en la “pedagogía de la tolerancia” esbozó las “4 estrategias” de la administración, fijó su criterio sobre la seguridad y el orden público, defendió a la “Asociaciones convivir”. Inmediatamente finalizada de disertación central, intervino BERNARDO GUERRA HOYOS quién expresó:

“Doctor Pedro Juan Moreno Villa, en realidad mi pregunta no fue respondida. Mirando aquí el cuestionario que se le hizo llegar, la adición de mi pregunta se basaba en lo siguiente: hacia el año anterior, después de la muerte de el Representante a la Cámara, Arlem Uribe y el futbolista Andrés Escobar, se tomó una determinación en toda el Area Metropolitana, y en el cercano Oriente, de la prohibición del porte de armas, así se tuviera el salvoconducto,; mi pregunta era muy clara, esa estrategia que se dictó en ese momento, esa prohibición del porte de armas, debió impactar sobre las estadísticas que usted dice que realmente no las tiene, sobre las estadísticas de las muertes por armas de fuego en dichas áreas, pero como no existen las estadísticas, todos nos tenemos que basar en lo que nos dice la prensa, y según la prensa en los últimos fines de semana en el área metropolitana sin contar con las estadísticas del cercano oriente, el número de muertos no disminuye de 35 por armas de fuego, entonces se pregunta uno, que es lo que quisiera que usted me respondiera: Esa medida adoptada hace seis meses, ha sido eficiente?

El Secretario respondió, en lo pertinente:

“Como le manifesté, hubiera sido mi deseo el poder traer unas estadísticas más claras y analizar los resultados, pero como puede ver por la información que tenemos, que se nos dió

fragmentariamente, porque los datos que tiene la Policía de Antioquia no coinciden con los de la Metropolitana, ni con los de la Dijín, aparentemente puede apreciarse que los homicidios en relación con el primer semestre del año pasado y el segundo semestre porque la medida se tomó por petición del Señor alcalde y del Señor Gobernador, a finales de junio, o sea que la medida empezó a regir a partir del mes de julio del año pasado; puede apreciarse una ligera disminución, pero yo no diría que es muy significativa.

Yo personalmente Doctor Bernardo considero lo siguiente: Yo creo que desarmar la gente de bien no es ninguna solución, yo creo que eso puede hacerse cuando hay un estado fuerte en capacidad de responder, no hablemos ni de la honra, ni de los bienes, porque eso, la honra se pierde, pero la gente es muy olvidadiza y hasta se vuelve y se consigue; pero la vida, y yo creo que el Estado nuestro, no está en capacidad de responder y de garantizarle la vida a nadie, entonces sino está en capacidad, yo creo que debe dejar que la comunidad se defienda, yo no veo por qué cuando existe una norma de orden superior y le permiten a usted mediante un salvoconducto legítimamente expedido, portar su arma de defensa personal, tenga que venir una norma de carácter regional, a mi juicio mal interpretada.”

El diputado GUERRA HOYOS, replicó:

“Haber, es que yo no estoy de acuerdo en el armamentismo, yo lo que digo es que si hay una norma, yo se que es más fácil que la delincuencia común se arme, que un ciudadano, que un profesional.

Y los retenes son para todo el mundo, pregunto, cual es la eficiencia y eficacia de los retenes que se montan en Medellín para el desarme, o sea si a un individuo lo paran y le encuentran un arma y no tiene el permiso especial, pues hay que detenerlo y quitarle el arma, pero yo veo que los retenes muchas veces no tienen la eficacia ni la eficiencia, para que ya existiendo una norma dictada por el Gobernador y el Alcalde de la ciudad impacte sobre los crímenes que se presentan por arma de fuego en la ciudad de Medellín, es eso Doctor.”

Esa fue la intervención completa del doctor Guerra en dicha sesión. Nada mas dijo respecto al secretario de gobierno.

El diputado JUAN CARLOS SANCHEZ, en el punto de la citación al secretario de gobierno sólo hizo una interpelación del siguiente tenor:

“Señor Secretario permítame por aquí, con todo respeto quiero de pronto que usted haga claridad en algo, usted habla de algunos problemas en cuanto a la sistematización. Haber yo fuí empleado del Tránsito Departamental y me tocó todo el proceso y tengo para comunicarles, no sé si de pronto usted desconozca que en éste momento el Tránsito Departamental cuenta con uno de los equipos en materia de computadores más avanzados que tiene la tecnología, estamos hablando de un poder micro con un giga de capacidad, fuera de eso tiene la oficina del Director un computador, ni siguiera un 486 sino 586 con toda la tecnología, lo mismo que la División de Asesoría Municipales, cuando se compró ese computador, se compraron computadores también para la misma dependencia, entonces de pronto no entiendo su planteamiento al respecto y pienso con todo respeto sin entrar en polémicas que está mal informado. Muchas Gracias Señor Secretario.”

Y luego agregó el diputado:

“Entonces no se donde están señor Secretario porque los compraron y a mi me consta.” (se refería a unos computadores)

Y la diputada BEATRIZ GOMEZ PEREAÑEZ, sólo pronunció unas frases para referirse al punto del orden del día siguiente, estas fueron sus palabras:

“Si entra una de las preguntas que hice y que tampoco fué respondida en el cuestionario, cuál es la posición del Gobierno departamental frente a los grupos paramilitares? Me gustaría conocer la posición de usted como Secretario de Gobierno Departamental que representa al Gobierno, que es para mañana, para que...”

El mismo doctor Moreno Villa aportó como prueba de cargo lo correspondiente de la anterior acta N° 23 del 21 febrero de 1995 y en dicha acta sólo aparece lo transcrito anteriormente como expresión de lo dicho por tres diputados y en relación con el debate que el accionante estima le afectó numerosos derechos fundamentales.

1.2. En la sesión del 22 de febrero de 1995, se fijó en el orden del día la continuación de la intervención del secretario de gobierno departamental.

Durante su discurso, la diputada Gómez criticó el paramilitarismo, y, respecto al doctor Moreno Villa, BEATRIZ GOMEZ hizo estas referencias:

“Al leer el Programa del Doctor Alvaro Uribe se planteaba la necesidad de la paz de los diálogos regionales, de una propuesta de una Comisión Internacional como Veedora o como Promotora de los diálogos, y al llegar ayer y encontrar un análisis de la Secretaría de gobierno se queda uno perplejo, al igual que me quedé perpleja en Necoclí al escuchar las propuestas del Plan de Urabá que no voy a hacer mención a él, porque no lo he recibido oficialmente y cuando lo reciba y escuchamos al Señor Consejero vamos a ver en qué podemos ayudar. Y yo haría una pregunta: Estamos haciendo propuestas de paz o caminos de guerra? La reconciliación es un acto de fe mutua, dicen: Si quieres la paz prepárate para la paz, pero aquí parece que quieres la paz prepárate para la guerra. Una paz que parte del supuesto de que es necesario armar a la gente para la propia seguridad, es una simple tregua armada, no la paz de verdad que ambicionan los colombianos y los antioqueños, implica la simultaneidad de desconfianza del Estado y de los grupos que pretenden pactar la reconciliación, no puede basarse sino en un acto de fe mutuo.

Belisario Betancur decía: soy partidario aún de la paz en medio de la guerra, pero no la paz convocante desde el gobierno a que cada colombiano se haga justicia por si misma, porque implica el auto reconocimiento del fin del Estado.”

Luego agrega:

“De todas maneras vemos como las Cooperativas o como se quieran llamar Asociaciones, son un camino para la guerra, yo le preguntaría al señor Secretario cuál es el objetivo que tiene la Secretaría con dichas Cooperativas, vamos a seguir creando las condiciones para que la guerra no desaparezca, o vamos por el contrario a implementar la inversión social”.

Y nuevamente plantea un interrogante:

“El hecho es que a uno le preocupa mucho y yo entiendo la posición de los miembros de Fadegan en el Congreso que fué a avalar las cooperativas y entiendo al Señor Secretario de Gobierno pues según me doy cuenta ha sido miembro de Fadegan, entonces uno entiende ya las posiciones por donde van. Lo cierto es que frente a esto yo le digo al doctor Mario, defendamos el derecho a la vida y en eso si soy digamos, reiterante, decir hay que defender el derecho a la vida de todo el mundo, pero yo le quiero hacer una pregunta: Quién creó las auto defensas, por qué se crearon las guerrillas en Colombia? Y le quiero alertar a la comunidad Antioqueña, les aseguro que en dos o tres años estamos viendo en las zonas

guerrilleras van a estar las Cooperativas, o las Asociaciones armadas al lado de la guerrilla, en las zonas paramilitares van a estar las Asociaciones, las Cooperativas al lado de los paramilitares, en las zonas del narcotráfico va a estar al lado del narcotráfico, yo aquí tengo un mapa y realmente el mapa Colombiano son muy pocos los Municipios que no están tocados por uno de estos tres factores.

Entonces qué vamos a hacer? Vamos a para esta guerra o la vamos a continuar? Hay unos que de pronto promovemos la paz, pero hay otros que promueven la guerra, yo digo la paz hay que proveerla y estamos en eso, pero vamos a seguir ahí y en eso reitero mi pregunta al Señor Secretario, cual va a hacer la posición con los grupos paramilitares, ya hay una posición clara con el movimiento insurgente que es el diálogo, la posición con el narcotráfico, pues está con la parte judicial, hay unos convenios, una serie de situaciones estamos esperando haber como se desarrolla, pero frente a la política paramilitar, no veo una posición y por eso reitero mi pregunta.”

El secretario del gobierno respondió: “yo no tengo que darle ningún tratamiento a eso...”

La diputada dijo:

“lo único que se quiso en este debate, es la paz, el respeto a los derechos humanos y creemos y queremos agradecer al señor Secretario de Gobierno, realmente estuvo dos días y fué un debate árduo, muy difícil pero él tuvo la valentía de escucharnos a cada uno de nosotros, por lo cual yo creo que hay que darle los agradecimientos, hay que felicitarlo y hay que decirle que lo único que nosotros quisimos fué buscar la paz, porque esto no le toca solamente al gobierno, sino que la Asamblea Departamental tiene el deber político y moral de estar al frente de los acontecimientos de orden público, de los diferentes acontecimientos que implique a nuestro Departamento y más cuando de paz se trata, porque yo creo que todos queremos la paz. De todas maneras señor Secretario muchas gracias, excuse usted las malas interpretaciones, yo creo que aquí estamos en la democracia, tenemos diferentes opiniones, diferentes criterios, pero creemos que el diálogo es lo mejor, nos han aclarado muchas dudas al igual que yo creo que usted también ha conocido las inquietudes de los diferentes Diputados, y creemos que habrán muchos otros debates porque apenas inicia la gestión departamental usted al igual que el Gobierno, y seguro tendremos muchas otras inquietudes que sabremos que usted nos las sabrá responder en su momento

oportuno. Muchas gracias señor Pedro Juan Moreno.”

Y remató la diputada Gómez presentando una proposición, que en uno de sus párrafos dice:

“Si bien el Orden Público y el proceso político, debe ser dirigido por el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República, no es contradictoria la propuesta realizada por el Señor Gobernador, Doctor Alvaro Uribe de la Comisión Internacional de Paz.”

En la misma sesión del 22 de febrero de 1995 el diputado JUAN CARLOS SANCHEZ FRANCO fué uno de los muchos que intervinieron y dijo:

“Estamos plenamente convencidos de que es el Presidente de la República el rey supremo de la paz, y es el Presidente de la República quién tiene la iniciativa sobre el tema, pero veo con preocupación y en esto estoy plenamente de acuerdo con el honorable Diputado Francisco Zapata, de que no hay claridad en el manejo de la paz por parte del señor Secretario de Gobierno. Vemos una incongruencia grande, vemos una gran contrariedad, yo no me explico como una persona que piense de una manera, pueda actuar de otra, es que los decretos no cambian las conciencias ni las maneras de actuar, el hecho de que usted haya sido nombrado secretario de Gobierno no le quita su identidad, ni le quita su manera de pensar, por más que trate usted de esconder su manera de pensar, aún de actuar, terminará haciéndolo como es usted. En aras de la claridad yo si le pido que usted nos diga cual es el programa que usted va a realizar en materia de paz, si va a aplicar o no la pedagogía de la tolerancia y el diálogo, o serán las cooperativas rurales las que reinaran el proceso de paz en nuestro Departamento... Yo quisiera señor Secretario de Gobierno que usted nos clarificara, es la pedagogía de la Tolerancia y del diálogo, o son las Cooperativas rurales, pero claramente.”

Se entabló a continuación entre diputado y secretario de gobierno un diálogo, para que éste respondiera concretamente lo que se le preguntaba.

Minutos después se desató este otro cruce de opiniones: el secretario de gobierno reiteró su pensamiento con esta frase:

“yo creo que la gente está en la obligación de defender lo que tiene que si tiene que asociarse para defender lo que honrada y en franca lid se ha ganado a mi no me parece

ningún delito, aunque a ustedes les parezca horroroso eso, pero a mí no, yo tengo que ser franco y decirles que así pienso”.

Juan Carlos Sánchez le replicó:

“Haber, con todo respeto y sin el ánimo de polemizar, usted piensa o considera perdón, que con esa ideología suya, usted pueda continuar en la Secretaría de gobierno desarrollando un plan de la pedagogía de la tolerancia, perdonéme señor Secretario pero con todo respeto yo considero que no”.

Y el doctor Moreno respondió:

“Respeto su criterio doctor, pero me voy a quedar ahí otro ratito”.

El tercer diputado señalado en la tutela, BERNARDO GUERRA HOYOS, tuvo una activa participación en la sesión del 22 de febrero de 1995. En lo que tiene relación con la presente tutela, lo destacable es:

Hubo un momento en que el secretario de gobierno dijo, en lo pertinente:

“Me preguntan en la sexta (se refiere a una pregunta) que cuáles son las políticas de desarme de la población civil que está promoviendo la Secretaría a su cargo? Ninguna, yo en eso no me meto, ustedes me pidieron un concepto, yo creo que a mí no me es dable que me restrinjan el uso de un arma, yo soy una persona que estoy capacitada para llevarla, por qué? Porque tengo una formación profesional, porque creo haber hecho una serie de ejecutorias, y no veo que si el Estado, no está en capacidad de garantizarme la vida, por qué no me deja defender, ese es el pensamiento mío, pero yo no tengo ninguna injerencia en las medidas que toman los señores del Gobierno Nacional que son los que les compete en última instancia tomar esas medidas.”

El diputado Guerra interpeló:

“Muy grave porque es que la determinación fue departamental, no nacional”.

Minutos después agregó el mismo diputado:

Respondiendo Moreno Villa:

“Ni la edad, ni mi condición ameritan seguramente que yo esté aquí sentado, pero quise hacerlo doctor Bernardo porque creo que nunca es tarde para prestarle un servicio a la comunidad...”

Luego, Guerra Hoyos, volvió a opinar:

“Yo creo que no escuché mal, y que hay una política incongruente, un modo de pensar entre el señor Gobernador y el Secretario de Gobierno, existe, y esto no quiere decir absolutamente nada que yo tenga algo en contra del doctor Pedro Juan Moreno Villa, pero que exista esa incongruencia y esa desarticulación, la hay, y que no nos vengan a endilgar ahora al Diputado Juan Carlos Sánchez y a mi que estamos haciendo un debate irrespetuoso, que porque dijimos que metió las patas, entonces introdujo las patas y las manos, pero hay que ser claros y concisos, él mismo lo ha dicho, recuperar la credibilidad y yo le creo lo que él dice y lo dijo aquí en el auditorio y ahí está la cinta, ojalá estuvieran los periodistas, ojalá estuvieran los medios de comunicación para que ellos hubieran escuchado y hubieran entrevistado a cada uno de los Diputados, qué pensaban, y no al salir de este recinto nos vamos dentro de comodillas a decirle al uno y al otro, si ves, vos quedaste contento con lo que intervino el Secretario de Gobierno? Hombre realmente no.”

1.3. La otra sesión de la Asamblea departamental de Antioquia a la cual se hace referencia en la solicitud de la tutela es la efectuada el 21 de noviembre de 1995 (acta 23).

En el acta de la sesión NO hay ninguna intervención de los diputados Bernardo Guerra y Beatriz Gómez; el debate se suscitó entre Pedro Juan Moreno Villa y Juan Carlos Sánchez sobre el tema del tránsito departamental, ya que hay una oficina de tránsito en la cual tiene ingerencia la secretaría de gobierno de Antioquia.

Hubo una discusión porque al finalizar la intervención del secretario Moreno Villa, el diputado Sánchez Franco dijo:

“En primer lugar quiero agradecer al Señor Secretario de Gobierno por la forma tan extensa como le ha dado respuesta al cuestionario pero quiero hacerle algunas precisiones porque en alguno de los puntos en forma respetuosa le manifesté que le han mentido de manera miserable; entiendo señor Secretario que por sus múltiples preocupaciones, perdón señor Secretario, perdón señor Secretario, en forma muy respetuosa me estoy dirigiendo a usted,

le estoy diciendo a usted que a usted le mintieron, si señor, ahí siendo inexacto porque yo le dije que a usted le habían mentido, si quiere ponemos y repetimos la cinta para que no se exaspere desde no... no me grite señor Secretario, usted aquí, esta es mi casa y usted a mi me tiene que respetar a mi, quiero simplemente decirle que le hicieron inexactos (sic) realmente uno observa algunas imprecisiones en su alusión que le ruego verifique para que no se exaspere porque el único interés que le ruego verifique para que no se exaspere porque el único interés que se tiene con éste debate es mejorar la situación del Tránsito Departamental.”

Y el secretario expresó:

“Hombre trataré señor Diputado de seguir mintiendo miserablemente para usted, porque desafortadamente o yo miento miserablemente o me mienten o me informan mal, y aquí no hay nadie poseedor de la verdad revelada como usted, pero yo se que todos los honorables Diputados me conocen, éstas informaciones las tengo escritas y las voy a dejar en la Asamblea para que las constaten, porque es que usted siempre ha tenido como norma señor Diputado pretender llegar a conclusiones ciertas basado sobre premisas falsas; yo lo felicito por la forma, tal vez no entro a calificarla para no herir sus susceptibilidades porque no quiero rebajarme a sus actuaciones, a la forma como usted me ha tratado, yo soy una persona que merezco credibilidad.”

El diputado recalcó:

“Yo tengo la posibilidad de argumentar y no de convencerlo señor Secretario, pero le pido por favor, le exijo que me respete señor Secretario”.

“Es que usted no me puede pedir a mi lo que usted no da y yo no le estoy faltando al respeto, decirle que no entiende eso no es un irrespeto, irrespeto es decirme mentiroso y miserable, irrespeto sería que yo le dijera a usted... yo tengo la calma.”

El presidente de la Asamblea tuvo que intervenir diciendo:

“Señor Secretario, por favor no es necesario gritar tanto, hablen con calma, con tolerancia, como dice el doctor Uribe Vélez eso es lo que estamos enseñando en los Municipios, entonces tome el aguita y verá con mucha calma doctor Pedro Juan, bien pueda y siga, no,

por eso, bien pueda y siga pero con calma y verá, le da un infarto.”

El secretario dijo posteriormente:

“y yo para finalizar Señor Sánchez como a usted le gustan tanto las frases le agradezco que se haya referido así a mi cerebro y a mí corazón que seguramente algún día me voy a morir de un infarto, quiero traerle a colación una palabra de Guevara cuando decía: “que los hombres sueltos de lengua, muchas cosas dicen estando acompañados los cuales ellos lloran estando solos”.

A lo cual replicó el diputado Sánchez:

“Indudablemente a usted solo nunca le dir  nada porque le tengo mucho temor. En segundo lugar parece que la ira no solamente lo enceguese señor Secretario, sino que lo ensordece, yo lo único que pretendo con esto es que usted le ponga la manito al Tránsito Departamental, lo que dije así a usted no le guste, porque no me interesa que le guste o no, me tiene sin cuidado que le guste o no le guste, le guste, a mí lo único que me interesa es que su obligación como Secretario de Gobierno es ponerle cuidado al Tránsito Departamental, cuidado que le ha faltado, yo lo único que busco con esto y ya lo dije cuales eran las fallas que tenía, no voy a entrar a contradecirlo porque parece ser de que usted no le da crédito a lo que dice el señor Sánchez, usted expresa, yo simplemente con mi obligación como fiscalizador del Departamento estará aquí atorment ndolo a usted como usted interpreta mis intervenciones cada que tenga una será citado a la Corporación, aunque no le guste. Será usted debatido aunque eso le produzca rabia, eso a mi no me interesa, lo último que me interesa es su amistad nunca se la pedir  no tengo amigos de su clase ni de su grosería.”

Se transcribió lo que corresponde a las expresiones dichas por el diputado Sánchez y el secretario de gobierno de Antioquia, para posteriormente, examinar si hubo o no violación a los derechos fundamentales.

1.4. Con base en los anteriores hechos, Pedro J an Moreno Villa hace las siguientes :

“6. PETICIONES

6.1. Ratificaciones

Cítese a los tutelados para el caso que el Tribunal considere que exista la inviolabilidad, que en este caso, a mi juicio, no existe, se ratifiquen en las imputaciones deshonrosas que se me han hecho, porque considero que los Derechos Fundamentales prevalecen sobre los posibles derechos políticos y por lo tanto su ratificación no es pertinente (principio fundamental de prevalencia). Artículo 85 C.N.

6.2. Medidas correctivas

6.2.1. Sírvase Señores Magistrados ordenar a los Diputados:

. Bernardo Alejandro Guerra Hoyos

. Beatriz Gómez Pereañez

. Juan Carlos Sánchez Franco

se dignen ratificar en el mismo recinto las injuriosas manifestaciones de que fuí objeto.

6.2.2. Ordenar que a su costa se rectifiquen en los canales de televisión nacionales y en los medios donde hubo despliegue de la noticia, los cuales aparecen relacionados en el anexo N° 3, aparte 14.2.

6.3. Medidas de seguridad

6.3.1. Sírvase Señores Magistrados, requerir a los Diputados demandados, relacionados en el aparte 6.2.1. para que en lo sucesivo no vuelvan a incurrir en las acciones que dieron mérito a esta tutela.

6.3.2. Así mismo, sírvase ordenar al Presidente de la Asamblea para que en el futuro se eviten en el recinto de esta Corporación, actos similares como el sucedido.

6.3.3. Ordénese a las autoridades correspondientes el servicio de vigilancia para mi residencia situada en la Calle 14 N° 40A-8 de esta ciudad y para mi esposa e hijos, por el inminente peligro en que se encuentran nuestras vidas.

6.4. Medidas Especiales

6.4.1. De que en el evento de tutelar los derechos fundamentales violados o conculcados por las injuriosas imputaciones, le ruego se sirva oficiar al respectivo Fiscal para que dé inicio a la investigación penal correspondiente por los delitos de injuria y calumnia.

6.4.2. De considerarlo procedente le rogaría condenar en abstracto al pago de los perjuicios materiales, (que hoy pueden ascender a más de \$100.000.000,00), para que sean liquidados según la Ley y que fueron irrogados a raíz de sus difamantes declaraciones. Sin embargo, le rogaría, condenar en concreto.

6.4.3. En el evento de concederme el derecho de amparo, le rogaría se sirva oficiar al Presidente de la Honorable Duma, para que de acuerdo con el reglamento de la Asamblea, inicie en contra de los Diputados tutelados anotados en el aparte 6.2.1. el proceso disciplinario correspondiente por los excesos cometidos durante las sesiones aludidas y las irresponsables declaraciones proferidas (artículo 83 C.N., Ley 5ª de 1995)."

2. Sentencia de primera instancia

2.1. El Tribunal Administrativo de Antioquia declaró improcedente la tutela. Su fallo del 20 de marzo de 1996 parte del hecho de que en la asamblea departamental :

"No faltan, se repite, los roces, los encuentros verbales y hasta físicos, los insultos y otras actitudes reprochables, pero ello es inevitable. En todo foro donde deliberen hombres libres acaecen hechos de esta naturaleza. ¡Mares de la Democracia! que al decir del genial estadista y pensador británico, "...es el peor sistema político concebido por el hombre... con excepción de todos los demás."

Deduce el Tribunal que a los jueces no les es permitido "perturbar el ejercicio de las funciones de la corporación administrativa, así se trate del mecanismo protector del artículo 86 de la Ley Suprema".

Además, la sentencia plantea la subsidiaridad de la tutela, como razón para que no prospere en el caso concreto.

2.2. Un Magistrado va más allá y salvó el voto, no porque esté en contra de la mayoría de la Sala sino porque considera que los diputados son NO responsables de sus opiniones, dice:

“Como en el caso subjúdice la acción de tutela se fundamenta en supuestas expresiones que los diputados lanzaron contra el accionante al debatir un informe, considero que sus afirmaciones deben tomarse como típicas opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones, circunstancia que conlleva a que los diputados estén protegidos por la inviolabilidad consagrada en las normas antes transcritas. Una interpretación diferente llevaría al absurdo de limitar la libertad de expresión y el derecho natural que asiste a los diputados para controvertir los informes de los funcionarios de la administración y por tanto carecería de sentido el que puedan llamarlos a dar las explicaciones que sean del caso en un asunto de importancia para ésta. Para que su razón de ser tenga consistencia, acogiendo lo dicho por el tratadista Luis Carlos SÁCHICA, los diputados deben con toda libertad, ejercer el derecho al uso de la palabra en las discusiones en que participan, haciéndolos sólo responsables de los juicios que expresen ante la misma corporación a que pertenecen, sin que tales conceptos les acarreen responsabilidad distinta de la política y moral que tienen ante los demás diputados, y ante la opinión pública, lo cual se traduce en la censura o la aprobación popular, o en la sanción disciplinaria prevista en el reglamento de cada corporación por las faltas cometidas dentro del recinto y para cuya aplicación y efectividad pueden ser llamados al orden por el presidente de la corporación.”

3. Impugnación

Dentro del término, Pedro Juan Moreno Villa impugnó la sentencia. Critica la tesis de la “inviolabilidad de los diputados”, resalta que la tutela sí es procedente en el presente caso y plantea unos hechos que como tales no habían sido presentados en la solicitud de tutela. En efecto, amplía el señalamiento a los senadores Valencia Cossio y Motta Motta y al periódico “El Colombiano” y, respecto a los tres diputados dice:

“1.2. Al día siguiente, agosto 30 de 1995 el Diputado Guerra Hoyos, haciendo eco a las calumniosas imputaciones, me solicita la renuncia como Secretario de Gobierno en carta que aparece en el folio 33, cuadernillo N° 3, verde, aduciendo que “simpatizo con uno de los extremos del conflicto de la violencia”, queriendo ratificar con ello, la calidad de paramilitar, que se me imputó en el Senado, el día anterior por los Senadores Valencia Cossio y Motta Motta.

1.3. En septiembre 21 de 1995 la Diputada Gómez Pereañez, se dirige al Señor Gobernador,

por escrito (folio 49, cuadernillo N° 3, verde) y le dice que “200 hombres y encabezado por el Señor Ramón Isaza de Puerto Triunfo van a atentar contra su vida”, (téngase presente que el Señor Isaza es supuestamente, el Jefe de las autodefensas campesinas del Magdalena Medio y como tal le endilgan ser el Jefe paramilitar de esa región) y ese “plan siniestro de muerte” lo asocia temerariamente con mi nombre (folio 49, cuadernillo N° 3, verde). Es extraño que después de esa falsa Imputación, la Diputada le manifieste a la Policía que “no conoce nada” en relación con los hechos (folio 28, cuadernillo N° 2, negro).

1.4. El Diputado Sánchez Franco (folio 69, cuadernillo N°2, negro) se hace amenazado de muerte por el Secretario de Gobierno, aduciendo para ello cargos baladíes. Qué buscaba con esto, Señores Magistrados... hacer eco a la orquestación dirigida desde el Congreso por el Senador Valencia Cossio de su grupo político y fijar más en la comunidad la imputación que se me hace de Matón... de Paramilitar.

1.5. En febrero de 1996 (folio 55 al 65, cuadernillo N° 1, blanco), vuelve a la carga el Diputado Sánchez y deja constancia en la Asamblea Departamental de Antioquia (folio 56, cuadernillo N° 1, blanco, último párrafo) de “propuestas militaristas” y se remonta nuevamente a la sesión del Senado de agosto 29 de 1995, en donde “su jefe”, el Senador Valencia Cossio y el Senador Motta Motta, me tildaron de paramilitar. Vease Señores Magistrados, la suspicacia para presentar las cosas y establecer los nexos de causalidad. Vale la pena Señores Magistrados, destacar que las estadísticas allí presentadas sobre muertes violentas son amañadas, desfiguran la realidad de los hechos y es manifiesta su intención de deformar la realidad y hacer daño.” (negrillas en original)

Si bien es cierto que lo anterior no figuraba en los hechos planteados por el solicitante, de todas maneras el doctor Moreno Villa, ya anteriormente, al pedir “interrogatorio” para los tres diputados, hizo referencia a que “de manera grotesca me pide la renuncia” Bernardo Guerra; a que las amenazas contra Beatriz Gómez le causaban extrañeza y que “temerariamente asocie esa presunta y no confirmada amenaza con grupos de autodefensa con los cuales me vinculan temerariamente los senadores aludidos” y que la amenaza a Sánchez Franco “sólo pretende en ese protagonismo, atentar contra la honra y buen nombre del señor secretario de gobierno, para ser leal con los desmanes de su jefe político el senador Valencia Cossio”.

Aunque estos son hechos nuevos, en gracia de discusión se analizarán por cuanto de todas maneras fueron esbozados en la justificación de una prueba que se pedía. Por eso se indica:

“Respetado doctor Moreno:

Ante el cargo que represento actualmente por mandato popular, como diputado del Departamento de Antioquía: de la manera más respetuosa le solicito que se convierta en facilitador del Proceso de Paz del departamento presentando renuncia irrevocable al cargo que actualmente Usted dirige.

Soy conocedor de su excelente hoja de vida en el sector público y privado, pero su posición actual de simpatizar con uno de los extremos del conflicto de la violencia en Urabá no es prenda de garantía para que se pueda desarrollar el programa de la Tolerancia en el Departamento.

Su posición personal planteada ya dentro del Recinto de la Asamblea en el mes de febrero; no es coherente con la planteada en el programa de gobierno Primero Antioquia.”

Al preguntársele por el Tribunal sobre este tema, el diputado respondió:

“Nada tengo que denunciar: Lo único que he sostenido es que el Dr. Moreno Villa simpatiza con uno de los extremos del conflicto en Urabá, partiendo de la base de que esos extremos son por lo menos tres, la guerrilla, los paramilitares y las Fuerzas Armadas de Colombia. Estas últimas representan, si bien el poder del Estado, una respuesta represiva que por muchos años se ha ensayado con resultado cada vez peores. Puesto que el Dr. Moreno Villa tiene formación militar como se aprecia en la hoja de vida que aportó con su petición, y en la medida en que auspicia e impulsa las Cooperativas de Seguridad, pienso que no es compatible esta posición con la presencia en un Gobierno que viene propugnando por otro tipo de soluciones, que parten del diálogo y pasan necesariamente por la pedagogía de la convivencia pacífica, propuestas estas que hoy son validadas por invitados internacionales (Ver Anexo N° 2). Así se lo hice saber en una nota que le envié, solicitándole en consecuencia la renuncia.”

b) La carta de la diputada Gómez dice:

“Respetado Señor Gobernador:

En defensa del Derecho a la vida que me asiste como ciudadano y militante de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano, me dirijo a usted como primera autoridad en el departamento a fin de que conozca el plan siniestro de muerte que va a ejecutarse contra dirigentes políticos y populares en Medellín y el cercano Oriente; por parte de un grupo conformado por 200 hombres y encabezado por el señor Ramón Isaza de Puerto Triunfo.

Este Plan del cual tuvimos conocimiento el día 19 del presente mes por fuentes fidedignas, quiere traer el escenario y drama de violencia que se vive en Urabá a Medellín. Todo como represalias por el debate realizado en la Honorable Asamblea Departamental contra los proyectos de las Asociaciones Convivir y el Señor Secretario de Gobierno Doctor Pedro Juan Moreno Villa.

Es sin duda la razón por la que aparece en cabeza de lista, mi nombre.

Hace parte del plan, la extraña visita de un señor armado en las oficinas de la federación Unitaria de trabajadores “Frutran” preguntando por el dirigente “CHUCHO” y que luego resultó ser de los organismos de seguridad.

Por último Señor Gobernador, solicitado garantías para mi actividad política y social y protección, así mismo para los dirigentes sindicales, populares y de izquierda.”

La diputada, al ser preguntada por el Tribunal, explicó:

“En modo alguno, en ningún momento, afirmé, sugerí o dejé entrever que la conspiración fuera imputable al Dr. Moreno Villa, como puede verse de la transcripción fiel que hago de la carta dirigida al Gobernador el 21 de Septiembre de 1995.....

Posteriormente comenté a los organismos de seguridad de estas amenazas, aunque ellos lo niegan probablemente por el hecho cierto de que me negué a suministrarles mi dirección, por razones paradójicamente de seguridad. Es un hecho notorio que la Unión Patriótica, partido que represento, ha perdido miles y sigue perdiendo sus miembros en acciones violentas.”

c) Respecto al doctor SANCHEZ FRANCO, consta en el expediente que la Fiscalía 58 certifica:

“Que en este despacho se adelantan diligencias preliminares radicadas bajo el N° 105.557, por el delito de AMENAZAS PERSONALES, donde aparece como denunciante- ofendido., el Doctor JUAN CARLOS SANCHEZ FRANCO, identificado con C.C. N° 98.514.986 de Itaguí.- Hasta el momento no ha sido vinculada a la investigación ninguna persona mediante indagatoria ni en versión libre. Los hechos denunciados por el Doctor Sánchez Franco, son con relación a sus funciones y en donde menciona a varias personas entre ellas al señor Pedro Juan Moreno Villa. La denuncia fue formulada el día 14 de agosto de 1995. Ante el grupo técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación, Medellín.

“Que a este despacho se presentó el Doctor JUAN CARLOS SANCHEZ FRANCO, identificado con C.C. N° 98.514.986 de Itaguí, a formular denuncia penal en contra del doctor PEDRO JUAN MORENO VILLA, por el delito de AMENAZAS PERSONALES. Noviembre 23 de 1995, se envió la denuncia a la oficina de asignaciones a fin de que se le diera el trámite correspondiente.”

4. Fallo de segunda instancia.

El 25 de abril de 1996 el Consejo de Estado, Sección 2ª, confirmó la sentencia impugnada, considerando:

“Para la Sala, el debate realizado en la Asamblea de Antioquia con ocasión de la promoción de las Asociaciones Convivir, en el cual participó activamente el doctor Moreno Villa en su calidad de Secretario de Gobierno, encuadra dentro de la preceptiva del artículo 59 en mención, porque lo único que hicieron los diputados fue expresar sus opiniones respecto al tema, entendiendo que tales afirmaciones se hacían en el ejercicio de sus funciones, toda vez que se produjeron en un debate en el cual se encontraban protegidos por la inviolabilidad consagrada en las normas transcritas.

La Asamblea, como cuerpo colegiado, puede criticar las actuaciones del ejecutivo y el hecho de no estar de acuerdo con algunas de ellas no significa necesariamente que se esté atacando en forma personal a los miembros del gabinete, lo que le resta piso a la acción de tutela instaurada.

De otro lado, si el peticionario considera que los diputados le están haciendo imputaciones deshonrosas, ello daría lugar a las acciones penales correspondientes, que hasta la fecha no

se han concretado, por los punibles de injuria y calumnia. Así las cosas, al existir otro medio de defensa judicial, es improcedente la tutela instaurada, por mandato expreso del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, razón por la cual la providencia impugnada amerita ser confirmada.”

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

A. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para conocer dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso segundo y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 35 y 42 del Decreto No. 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.

B. Temas jurídicos a tratar

Como se trata de revisar unas sentencias, hay que analizar el tema central que en ellas aparece: que los diputados tienen la garantía de la inviolabilidad de sus opiniones. Esta Sala de Revisión no comparte tal criterio por las razones que luego se expondrán. Si constitucionalmente no tienen tal garantía, entonces, la conducta de los diputados para efectos de la tutela, habrá que ubicarla bien sea dentro de la propia de las autoridades públicas que no son congresistas, o, en ocasiones, como la correspondiente a personas común y corrientes pese a que los diputados son servidores públicos, por eso es necesario distinguir entre las opiniones expresadas por los diputados en el recinto de la Asamblea con motivo de citaciones permitidas por el reglamento y lo que digan los diputados en escritos dirigidos a funcionarios públicos y que se aparten de las funciones propias de su cargo. Luego de explicados los temas anteriores, se pasará a estudiar el caso concreto, para examinar si la tutela es la vía adecuada y si los hechos realmente ameritan o no una confrontación con los derechos fundamentales.

1. Los diputados no gozan de la garantía institucional de la inviolabilidad de su opiniones:

La garantía institucional de la inviolabilidad de las opiniones en ejercicio de sus funciones

sólo la ha establecido la Constitución (tanto la de 1991 como las anteriores, incluida la Federalista de Rionegro) para los congresistas. Ni los diputados, ni los concejales tienen dicha garantía.

Ya esta Sala, al estudiar el tema de esta GARANTIA INSTITUCIONAL señaló:

“La importancia del Congreso como institución, exige para los Congresistas la inviolabilidad, basada en la no coacción al ejercicio del control político y a la actividad legislativa, le adiciona a la simple garantía y al derecho político, el de ser institucional, necesaria para el ejercicio de quienes no solamente expiden las leyes sino contribuyen a la formación de opinión pública, en defensa de los valores y principios de la Constitución. No reconocerlo así atentaría contra la finalidad de la inviolabilidad y su carácter de INALIENABLE. Por supuesto que estos raciocinios jurídicos no tendrían explicación si no fuera por la moderna teoría del derecho.

Este concepto viene siendo utilizado desde la década del veinte en la teoría constitucional. Se le atribuye a Carl Schmitt¹. Su característica consiste en la protección constitucional conferida a determinadas instituciones, típicas y por lo tanto necesarias de la organización político-administrativa. La garantía institucional es un límite inclusive para el propio legislador, en la configuración y regulación de determinadas instituciones; asegurando que no halla ni supresión ni vaciamiento ni desfiguración de la imagen maestra, (o sea su núcleo esencial).

Tratándose de la inviolabilidad de la opinión de los Congresistas, la imagen maestra de esa garantía la configura la función del control político.

Es de advertir, que la GARANTIA INSTITUCIONAL no existe sin la previa existencia del Estado mientras el derecho fundamental existe “per se”. Al ser ambos integrados a la Constitución, el derecho fundamental constitucional crea derechos subjetivos de manera inmediata, mientras que de la garantía institucional constitucionalizada los derechos subjetivos sólo se desprenden en forma mediata, porque su finalidad inmediata es preservar las funciones institucionales del Congreso.

3.2. Esta garantía de protección a una calidad que identifica a la rama legislativa: el control político, significa que al tipificarse la inviolabilidad de los congresistas, se torna necesaria

como una medida de protección a su función democrática, al deber del ejercicio, al deber del ejercicio de control político por parte del Congreso.”²

Esta garantía institucional es exclusiva de los congresistas porque en cabeza de ellos está el control político (artículo 114 de la C.P). Una expresión de ese control político es la facultad de citar funcionarios y aún personas (35.8, 137 C.P.) y proponer mociones de censura a los ministros. Pero, esas citaciones son diferentes a las citaciones que se pueden hacer en una Asamblea para solicitar informes (artículo 2º Acto Legislativo Nº 1 de 1996). El desarrollo de esta última atribución responde a la vigilancia y control administrativos y estará desarrollada en el reglamento de la respectiva Asamblea, allí se regulará la manera como debe efectuarse la citación (para el caso de la presente tutela, están los artículos 62, 74 y 75 de la Ordenanza Nº 20 de 1993 de Antioquia).

2. El control político

Antes de estudiar el caso concreto de los Diputados, es necesario aclarar:

El artículo 40 de la actual Constitución en verdad establece que el “ejercicio y control del poder político” corresponde a los ciudadanos. Esta facultad es consecuencia de la evolución de la soberanía nacional a la soberanía popular; es expresión de la nueva tarea participativa que tiene dentro de la democracia el pueblo, que ya no limita su papel a elegir o legitimar sino a ser el verdadero soberano del proceso porque se considera que no es el Estado el que construye y permite la sociedad, sino que, por el contrario, las instituciones estatales son construidas y llenadas de contenido por la sociedad. En otras palabras, se supera la democracia formal y el pueblo entra a incidir en el poder operativo del Estado. Para que esa soberanía popular no se quede escrita, es necesario que el control político en manos de la ciudadanía permita la utilización de las estructuras como apoyo para una verdadera democracia participativa. Dentro de esta óptica, la división formal de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) debe caracterizarse como elemento jurídico-político imprescindible para controlar los abusos del poder. No de otra manera se compaginaría la democracia representativa con la democracia participativa. Entonces, no surge incompatibilidad alguna entre, por una parte, la garantía que tienen todas las organizaciones sociales para “manifestarse”, -artículo 107 de la C.P.-, el derecho de los ciudadanos al “ejercicio y control del poder político” artículo 40- y la prohibición de la censura y la libertad para expresar y

difundir pensamientos y opiniones -artículo 20 ibídem- y, por otra parte, la función del Congreso de “ejercer el control político sobre el gobierno y la administración,” artículo 114 de la Constitución. Es decir que, el Congreso como institución, se convierte en apoyo para que sea realidad un elemento básico de la democracia participativa: El CONTROL. Las atribuciones dadas en la Carta al Presidente y a la autoridad administrativa son compensadas con el control político por parte del Congreso y esto no perjudica a la sociedad civil y a las libertades de las personas.

3. El control político, la inviolabilidad de las opiniones, se extienden a los diputados?

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

El control político escapa a las atribuciones de los diputados en razón de que Colombia es una República unitaria (art. 1º C.P.).

Siendo este control político propio de los congresistas, se colige que es contrario a la Constitución extenderlo a los diputados y, consecuentemente, tampoco se puede incluir dentro de la inviolabilidad de opiniones expresadas en ejercicio de sus funciones a los diputados porque dicha inclusión viola los artículos 1º, 40, 114, 135 (numerales 8, 9) de la C.P. Por lo tanto, la disposición del Código de Régimen Departamental (decreto 1222 de 1986), artículo 59, en la parte que establece: “Los Diputados no serán responsables por las opiniones que insistan en el curso de los debates.....”, es, contraria a la Carta y por lo mismo inaplicable (artículo 4º C.P.). No puede una norma inferior consagrar una garantía institucional que los Constituyentes sólo establecieron para los Congresistas.

Además, las Asambleas son y han sido entidades administrativas, esto implica que el control que ejercen es administrativo, ello se colige del inicial artículo 300 de la C.P., y del artículo 2º del Acto Legislativo N° 1 de 1996. Los diputados no pueden invocar una inviolabilidad de sus opiniones porque no gozan de ella. Si durante un debate desarrollado en la Asamblea, los Diputados tienen expresiones fuera de tono, éstas son controladas mediante procedimientos

reglamentarios, o correccionales (artículo 52 reglamento interno de la Asamblea de Antioquia). Es más: Descartada la inviolabilidad en las opiniones, se impone estudiar cuando cabría el amparo de tutela por las opiniones de los Diputados en ejercicio de sus funciones. Para responder se tiene en cuenta: Si los integrantes de una Asamblea departamental encarnan y ejercen la potestad de AUTORIDAD PUBLICA, y en el ejercicio de ella surge una desproporción entre los actos u omisiones de dicha autoridad frente a la persona que cree se le han afectado o puedan ser violados sus derechos fundamentales, entonces, sí se puede acudir a la tutela; pero, si no se actúa como autoridad pública, la situación es diferente.

4. Quién es autoridad pública para efectos de la tutela?

Esta Corte Constitucional ha precisado:

“Del artículo anterior (se refiere al 86 C.P.) se desprende que la acción de tutela tiene dos destinatarios a saber: la autoridad pública de forma general y el particular de forma excepcional.

La autoridad pública se define como la destinataria principal de la acción de tutela, debido a que la finalidad del mencionado mecanismo de protección de derechos fundamentales está determinada por la desproporción entre el Estado y la persona. Conforme a lo expuesto, es necesario determinar el evento en que la autoridad es pública, lo cual se presenta cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen. Subjetivamente hablando, la expresión autoridad sirve para designar a quien encarna y ejerce esa potestad. Para el acceso a mecanismos judiciales concebidos para la defensa de los derechos fundamentales, como es el caso de la acción de tutela entre nosotros, por “autoridades públicas” deben entenderse todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o decisión en nombre del Estado y cuyas actuaciones obliguen y afecten a los particulares¹.

Así, para definir en que dimensión actúa el Estado, si con su status superior de Estado o al nivel del particular, y establecer en que calidad se encuentra frente a los supuestos de la norma que consagra la tutela, se debe “diferenciar entre la actividad o poder de autoridad de la actividad de gestión. En la primera el Estado manifiesta una actividad de mando a través de la expedición de actos de poder o de autoridad. En la segunda, se enmarcan las actuaciones que realiza el Estado sin utilizar el poder de mando y que, por consiguiente, son

semejantes a las actuaciones de los particulares. De acuerdo con esta idea, cuando se está frente a una actividad de poder debe aplicarse a la administración los principios y normas especiales, es decir el derecho administrativo, y los litigios que allí resultaren serían de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa y dado el caso de no existir otro medio judicial de defensa, procedería la tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales. Por el contrario, cuando el Estado actúa mediante actos de gestión, queda sometida al derecho común y a los jueces comunes”². En ese orden de ideas, el Estado al actuar en ejercicio de su actividad de gestión se encuadraría dentro del destinatario excepcional, el cual es el particular, debido a que se encuentran desenvolviéndose sin la majestad del poder público.”⁵

Esta interpretación se compagina un poco, pero no íntegramente con la definición que de AUTORIDAD PUBLICA da el inciso 1º del artículo 1º del Código Contencioso Administrativo:

“Las normas de esta parte primera del Código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y ministerio público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otros cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de “autoridades”.

Si se tuvieran en cuenta los términos del anterior artículo solamente cabría la tutela contra la Asamblea, como organismo que es, y no contra los diputados individualmente considerados. Pero, se repite, si un diputado ejerce un acto de autoridad como miembro de la Asamblea Departamental, o deja de ejercerlo estando obligado a ello, se torna en destinatario de la acción de tutela. El calificativo de AUTORIDAD PUBLICA, para efectos de la tutela, no surge, pues, solamente del señalamiento que el C.C.A. hace en su artículo 1º, ni de considerarlo como sinónimo de servidor público, sino de la función que se desempeña.

5. Característica de la función para calificar la autoridad pública en la tutela

Es el concepto de superioridad frente a los demás lo más importante para justificar el mecanismo de protección establecido en la tutela. En la sentencia antes citada, al hablarse de los particulares como destinatarios de la acción de tutela se esbozó el siguiente criterio:

“El particular es destinatario de la acción de tutela porque, al lado del poder público, se encuentran conductas desplegadas por los administrados desde una condición de superioridad frente a los demás o actividades que afectan grave y directamente el interés colectivo generando la necesidad de una medida de defensa eficaz y ágil. Las situaciones que el Constituyente estima como generadoras de la mencionada necesidad son: la prestación de un servicio público, el despliegue de una conducta que afecte grave y directamente el interés colectivo, el estado de subordinación o indefensión del solicitante frente al particular destinatario de la acción.

Es de mérito anotar que el particular puede ser autoridad pública, como por ejemplo cuando esta encargado de un servicio público y ejecuta, en virtud de lo anterior, un acto de poder o de autoridad, sin embargo, el mismo artículo 86 constitucional determinó someterlo a una consideración diferente.⁶ (subraya fuera de texto).

Esa condición de superioridad, que gráficamente se dibuja en una relación vertical, explica cuándo un servidor público se convierte en autoridad pública, para efectos de la tutela.

6. La ejecutividad

Esa manifestación de poder y autoridad en la teoría administrativa contemporánea, se expresa en la ejecutividad. La Sala Séptima de Revisión ha dicho:

“En la doctrina moderna, la ejecutoriedad de manera alguna puede confundirse con la ejecutividad. La ejecutoriedad es propia de cualquier acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto para que pueda ser efectuado. La ejecutividad equivale, a la eficacia que tal acto comporta, principio que no se constituye en una excepción, sino por el contrario es la regla general de todo acto administrativo, según García Trevijano. Constituyéndose entonces en real y efectiva aplicación del contenido del mismo sin que se difiera su cumplimiento.

“Este carácter de exigibilidad proviene del cumplimiento de todos los requisitos que hacen a la existencia del acto. Es distinto a la ejecutoriedad del acto, la cual determina que la administración, aplique el orden jurídico y ejecute por si misma el acto, con la posibilidad de acudir a diversas medidas de coerción para asegurar su cumplimiento.”⁷

4.3. En algunas ocasiones se ha confundido el significado de tales expresiones, pero es claro que la doctrina distingue la obligatoriedad de la efectividad que el acto administrativo produce. Diferenciación también establecida en el Código Contencioso Administrativo señalado en los artículos 48, 64, 65, y 66.

La obligatoriedad se constituye en elemento intermedio entre la ejecutoriedad y la ejecutividad del acto administrativo.

La obligatoriedad como carácter presente en la formación de todo acto administrativo, se presenta como elemento fundamental (retomada por el tratadista García Trevijano) en relación a lo que Laband denominó “la obligatoriedad del acto en sentido verdadero, es decir, en el negocio jurídico de Derecho público”.⁸

Por obligatoriedad se entiende la necesidad de acatamiento de los efectos jurídicos que se generan a consecuencia del mismo. Abarca tanto a los terceros como al propio ente público y a los demás. Esta obligatoriedad, de manera alguna se restringe en cuanto a su aplicación a los administrados, por el contrario, tal exigencia se extiende a la administración. En tal sentido debe comprenderse el principio antes citado.⁹

7. Los diputados frente a los secretarios de gobernación

Tratándose de una citación a un secretario de gobierno para que dé unas explicaciones en la Asamblea, es obvio que dicha petición de información obliga en forma real y efectiva, al funcionario citado para que asista y responda al cuestionario que se le plantea. Es, entonces, una expresión de autoridad que ubica a la Asamblea en condición de superioridad frente a el secretario porque éste no puede eludir válidamente la citación ya que hace parte de su obligación como funcionario. Por consiguiente, en esta particular situación de citaciones de la Asamblea departamental, se está en presencia de tutela contra autoridad pública y, en cierta forma, el Secretario de gobernación está subordinado a la Asamblea por estar obligado a cumplir la citación.

6. Tutela contra particulares, aunque sean servidores públicos

Muy diferente es el caso cuando el diputado no actúa dentro de las funciones y atribuciones propias del control administrativo que tienen las Asambleas, sino que actúa como simple

persona, ahí sí diputado y Secretario se encuentran en una situación horizontal, sin que el accionar personal del diputado lo ubique a éste en una condición de superioridad sobre el secretario.

Ello ocurre, por ejemplo, en el ejercicio de los derechos que toda persona tiene, como el de dirigir comunicaciones a las autoridades para pedir protección o solicitar una renuncia, o, formular una denuncia por presuntos hechos criminales. En estos casos, el diputado no actúa como autoridad pública, es un simple particular, y, si se quiere presentar tutela contra él, su accionar queda regido por el artículo 42 del decreto 2591 de 1991.

Hechas las anteriores precisiones, se pasa al

B. Caso concreto

En primer término, hay que recordar que al sustentar la impugnación, el solicitante extendió su acusación a los senadores Valencia Cossio y Motta Motta y al periódico El Colombiano. Dicha adición, posterior al fallo de primera instancia, no modifica el destinatario inicial de la acción, además, en lo que tiene que ver con los senadores, esta Sala de Revisión ya se pronunció en la sentencia T-322/96, y, respecto a la información periodística, el único competente es el Juez del Circuito respectivo.

En segundo lugar, las peticiones contenidas en unos escritos: solicitud de protección por parte de la diputada Gómez, solicitud de renuncia pedida por el diputado Guerra, y denuncias penales formuladas por el diputado Sánchez, son actuaciones que no son susceptibles de ser ubicadas dentro del capítulo de tutela contra autoridad pública, como ya se explicó. Por lo tanto, son actitudes que deben ser resueltas como si se tratara de tutela entre particulares. El hecho de que en la petición escrita de renuncia se invoque la calidad de diputado, en nada afecta la situación horizontal que existe entre el ciudadano diputado y el ciudadano Secretario de Gobierno, esa horizontalidad jurídicamente significa que en determinada situación hay una relación de igualdad que no le agrega superioridad a ninguna de las partes, además, dicha petición de renuncia NO tiene la ejecutividad propia de quien ejerce actos de autoridad. Siendo ello así, las actitudes de los tres diputados, ni corresponden a los casos de los numerales 1 a 6 del artículo 42 del decreto 2591 de 1991, ni se trata de la rectificación señalada en el numeral 7º del citado artículo porque no se está ante una publicación; ni menos del numeral 8º ibídem; tampoco se está en las condiciones de

subordinación o indefensión puesto que esos tres escritos no ubicaron en tal situación al secretario de gobierno del departamento de Antioquia. Es más, el artículo 45 del decreto 2591 de 1991, dice que “no se podrá conceder la tutela contra conductas legítimas de un particular”; y ocurre que formular denuncias penales es legítimo, pedir protección a la vida es legítimo, ejercitar el derecho de petición es algo legítimo; luego, las conductas hasta ahora analizadas se ubican dentro de tales parámetros y por consiguiente la tutela es improcedente respecto a los escritos antes indicados.

En cuanto al punto central e inicial de la acción: las opiniones vertidas en el debate con motivo de las citaciones que a la Asamblea departamental de Antioquia se le hicieron al secretario de gobierno, se repite, sí son susceptibles de tutela las opiniones de los diputados, luego es necesario analizar si realmente existieron opiniones que pudieran hacer pensar que se violaron derechos fundamentales. En la presente acción, se tiene lo siguiente:

a) Caso de la diputada Beatriz Gómez Pereañez:

Hay prueba en el expediente de que en la sesión del 21 de noviembre de 1995 no dijo nada, en la sesión del 21 de febrero solamente pidió que al día siguiente se le respondiera una pregunta, y el 22 de febrero su intervención se refirió a los grupos paramilitares y a las Cooperativas rurales de seguridad, expresando su inconformidad respecto de éstas¹⁰. De ahí no se deduce, bajo ningún aspecto, que se atentara contra los derechos fundamentales del doctor Moreno Villa. Es más, la diputada hizo un elogio del doctor Moreno, le agradeció su atención, lo felicitó y presentó una proposición respaldando una propuesta de paz del gobernador de Antioquia, luego no se le afectó derecho alguno.

b) Caso del diputado Bernardo Guerra Hoyos:

Este diputado tampoco dijo nada el 21 de noviembre. El 21 de febrero de 1995, su posición fué contra del armamentismo, lo cual implicó objetar la posición del doctor Moreno Villa, para quién no hay que “desarmar a la gente de bien” porque el Estado, según él, “no ésta en capacidad de responder y de garantizarle la vida a nadie”. Esta actitud del diputado Guerra en favor de la paz no desdice de él, ni menos aún, constituye violación a los derechos fundamentales del secretario de gobierno de Antioquia. En la sesión del 22 de febrero, Guerra Hoyos planteó que había una incongruencia entre los pensamientos del gobernador y del secretario de gobierno, esta opinión fue expresada porque el doctor Moreno Villa se

pronunció por el no desarme de algunas personas y la incompetencia del Estado para garantizar la vida. Bajo ninguna óptica el criterio del diputado implicó atentar contra la vida o la seguridad personal o la dignidad o la honra o la imagen o el buen nombre o la propiedad de Pedro Juan Moreno Villa.

c) Caso del diputado Juan Carlos Sánchez:

En la sesión del 21 de febrero de 1995, dicho diputado hizo referencia a unos computadores, pero para nada se tocó la personalidad del secretario de gobierno, no fue ni siquiera una “indirecta”. El 22 de febrero dijo que no había claridad en la política de paz porque por un lado se hablaba de la pedagogía de la tolerancia y por el otro de las Cooperativas rurales; esta opinión indica que el diputado no está de acuerdo con el secretario de gobierno, pero de ahí no se colige que se afecten los derechos fundamentales de éste.

Párrafo especial merece lo ocurrido en la sesión del 21 de noviembre de 1995: se suscitó una discusión entre el secretario y el diputado porque éste dijo que al secretario “le han mentido de manera miserable” y el doctor Moreno Villa entendió que él era el mentiroso. Este malentendido dio lugar a un cruce de palabras en el cual cada quien exigía respeto y el Presidente le pidió al secretario de gobierno que “por favor no es necesario gritar tanto”. En verdad, este incidente no justifica una acción de tutela.

En conclusión, los hechos ocurridos en las tres sesiones de la Asamblea ni individualmente, ni en consideración a la Asamblea como ORGANO, pueden calificarse como violación de derechos fundamentales, porque:

-El derecho a la intimidad protege el ámbito personalísimo del individuo o su familia, y, en la Asamblea departamental ninguno de los diputados tuvo ingerencia en dicho ámbito.

-Las opiniones expresadas en la Asamblea, en ningún momento significaron falta de respeto al secretario de gobierno de Antioquia ni atentado contra su valoración personal, ni vulneración al reconocimiento que la sociedad le ha hecho; por consiguiente no se atentó contra los bienes jurídicos personalísimos: honra, honor y el buen nombre.

-El derecho a la imagen no se puso en entredicho al discrepar del pensamiento del doctor Moreno Villa, por el contrario, la imagen del secretario de gobierno permaneció inalterable y

no fue afectada. Además, por ningún lado se ve que se haya violado el derecho a la información.

-Respecto a la dignidad, esta misma Sala dijo en otra tutela instaurada por el doctor Moreno Villa:

“... la dignidad se constitucionaliza cuando era impostergable derrotar las intolerancias y lograr la convivencia pacífica, así ocurrió en Europa después de la segunda guerra mundial. En Colombia, estos fueron los propósitos en 1991. Es decir, la dignidad entra a la Constitución de la mano con el pluralismo político para lograr la CONVIVENCIA PACIFICA.”

Pues bien, el control administrativo de la Asamblea no afectó la dignidad del secretario de gobierno. El pluralismo referente a las opiniones encontradas no viola la dignidad.

-Mucho menos se colige de tal diferencia de enfoque, que se atente contra el derecho fundamental a la vida e integridad personal. No hay ninguna relación de causalidad entre las opiniones vertidas por los diputados y el peligro que el secretario de gobierno dice estar corriendo.

Por todo lo anterior se llega a la conclusión de que la acción de tutela no prospera por los hechos ocurridos en la Asamblea Departamental de Antioquia y que motivaron la solicitud de amparo, estos hechos en ningún momento constituyeron violación a los derechos fundamentales de Pedro Juan Moreno Villa.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR las sentencias motivo de revisión, proferidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia y por el Consejo de Estado, en cuanto declararon inprocedente la tutela instaurada por Pedro Juan Moreno Villa contra Bernardo Guerra Hoyos, Beatriz Gómez Pereañez y Juan Sánchez Franco, pero por los motivos expresados en el presente fallo.

Segundo.- Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, el Tribunal de origen hará las notificaciones y tomará las medidas adecuadas.

Tercero.- Enviése copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo y a la Asamblea de Antioquia.

Cópiese, codifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta Constitucional

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Teoría de la constitución, Editora Nacional, México, pág. 197.

2 Sentencia N° T-322 de 1996, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

1 Corte Constitucional. Sentencia T-501 de 21 de agosto de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Corte Constitucional. Sentencia No. T-496 de 29 de octubre de 1993. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

5 Sentencia N° T-578/93, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

6 Ibidem, Sentencia N° 578/93.

7 Rodríguez Moro. La Ejecutividad del Acto Administrativo, Madrid, 1949 pág 32

8 García Trevijano, José Antonio, los Actos Administrativos, Editorial Civitas S.A. Madrid 1986, Pág 108.

9 Sentencia N° T-355/95, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

10 Frente a las cooperativas CONVIVIR, no solamente hay inconformidad por parte de los Diputados, sino que la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo han expresado sus reservas (ver Tercer informe anual del Defensor del pueblo al Congreso de Colombia, publicado en julio de 1996). Y, la misma gobernación de Antioquia, en el Decreto 2865 del 19 de julio de 1996, “por el cual se definen las unidades administrativas que conforman los organismos de la Administración Central del Departamento” fijó como MISION de la Secretaría de Gobierno: “Promover la participación y convivencia ciudadana dentro de los principios básicos de la tolerancia, la solución pacífica de conflictos y los derechos humanos...” y, fija como una de las AREAS CLAVES DE RESULTADO: “Incrementar los mecanismos de difusión, compromiso, participación comunitaria y ejecución de programas, en la solución pacífica de conflictos en el territorio departamental.”