

Sentencia T-544/04

PERDIDA DE INVESTIDURA-Concepto/PERDIDA DE INVESTIDURA-Efectos

PERDIDA DE INVESTIDURA-Carácter disciplinario

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-Causales

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Puede investigar y sancionar disciplinariamente a los Congresistas

Existen principios constitucionales y desarrollos jurisprudenciales específicos que otorgan competencia al Procurador General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros del Congreso de la República que incurran en la comisión de faltas disciplinarias. Por ende, es razonable que los congresistas, como miembros de una corporación pública de elección popular, titulares del cumplimiento de funciones públicas, puedan ser investigados disciplinariamente por el Procurador General de la Nación, como suprema autoridad disciplinaria. Por consiguiente, el Procurador General de la Nación, por mandato expreso contenido en la Constitución Política, es competente para ejercer, en nombre del Estado, la potestad disciplinaria, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones a Senadores y Representantes.

POTESTAD DISCIPLINARIA CONTRA CONGRESISTAS-Alcance y límites

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Finalidad

Lo que se exige para que evitar la vulneración del principio del non bis in ídem es que haya identidad de objeto, causa y persona en dos actuaciones judiciales, sin que para invocar la protección del derecho sea suficiente alegar únicamente que los supuestos fácticos del nuevo proceso son los mismos en que se apoyó una determinación judicial anterior.

La Corte ha expresado igualmente que no se viola el principio constitucional del non bis in ídem cuando una misma conducta es juzgada por dos jurisdicciones diferentes, con base en normas de categoría, contenido y alcances distintos, lo cual encuentra sustento en la autonomía de los diferentes mecanismos del ius puniendi del Estado. En este contexto, si en el caso concreto se analizan las circunstancias del proceso de pérdida de investidura que se

adelantó por el Consejo de Estado contra el actor y las de la investigación disciplinaria que lleva a cabo el Procurador General de la Nación y que motivaron la presentación de esta acción de tutela, se deduce que se trata de dos procesos diferentes, en los cuales no se evidencia el grado de identidad exigido para la aplicación del principio del non bis in ídem. En otras palabras, la existencia de causales constitucionales expresas para decretar la pérdida de la investidura de un congresista no puede exponerse válidamente como la comprobación de una limitante para adelantar procesos disciplinarios contra congresistas, por conductas diferentes a las que conducen a la pérdida de la investidura. Por consiguiente, es infundado el argumento del accionante para invocar la protección del derecho al debido proceso, en su entender violado por la inobservancia del principio del non bis in ídem. Como la conducta que se investiga en el proceso disciplinario que adelanta el Procurador, no fue analizada de fondo en el proceso de pérdida de investidura fallado por el Consejo de Estado, no se está ante la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

DEBIDO PROCESO-No vulneración por adelantarse investigación disciplinaria por el Procurador contra congresista/COSA JUZGADA-No vulneración por adelantarse investigación disciplinaria por el Procurador contra Congresista

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Sala de Revisión llega a la conclusión que en este caso el Procurador General de la Nación no vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, juez natural y cosa juzgada del actor por el hecho de disponer la apertura de una indagación preliminar y ordenar la iniciación de la investigación disciplinaria y la suspensión provisional del accionante, por cuanto, además de versar sobre una conducta que no fue analizada de fondo por el Consejo de Estado, está constitucional y legalmente facultado para ejercer la potestad disciplinaria frente a los miembros del Congreso de la República.

Referencia: expediente T-839262

Acción de tutela instaurada por Bernardo Hoyos Montoya contra la Procuraduría General de la Nación

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por la Subsección “B” Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela instaurada por Bernardo Hoyos Montoya contra la Procuraduría General de la Nación.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

Mediante fallo de primera instancia del 24 de octubre de 2001, la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública impuso a Bernardo Hoyos Montoya sanción disciplinaria de Destitución del cargo de alcalde de la ciudad de Barranquilla e Inhabilidad por cinco (5) años para ejercer funciones públicas.

El 22 de febrero de 2002, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación confirmó el fallo de primera instancia. Esta decisión fue notificada el 20 de marzo de 2002 y ejecutoriada el 12 de abril del mismo año.

El 2 de febrero de 2002 Bernardo Hoyos se inscribió como candidato al Senado de la República para el período 2002-2006, resultando elegido en la votación registrada el 10 de marzo siguiente.

En mayo de 2002 el señor Hoyos presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de revocatoria directa de los fallos sancionatorios de primera y segunda instancia, la cual fue resuelta negativamente en diciembre del mismo año.

El 20 de julio de 2002, el señor Hoyos se posesionó como Senador de la República para el correspondiente período constitucional.

Por su parte, el ciudadano Pablo Bustos Sánchez solicitó, ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la pérdida de la investidura de congresista del señor Bernardo Hoyos, con fundamento en la causal consagrada en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 179 ibídem.

El Consejo de Estado, mediante sentencia del 10 de diciembre de 2002, decidió no decretar la pérdida de la investidura de congresista del señor Hoyos Montoya (exp. AC-055).

El Procurador General de la Nación, mediante auto del 13 de marzo de 2003, inició indagación preliminar en contra del Senador Hoyos Montoya; el 3 de junio del mismo año, decidió abrir la correspondiente investigación disciplinaria y ordenó la suspensión provisional de la investidura de Senador de la República por el término de tres (3) meses.

El mismo 3 de junio, la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante Resolución No. 159, resolvió suspender provisionalmente por el término antes indicado al Senador Bernardo Hoyos.

El 31 de julio de 2003 el Director del Ministerio Público le formuló pliego de cargos por haber tomado posesión como Senador de la República para el período constitucional 2002 - 2006, no obstante haber sido sancionado por el Procurador General de la Nación con destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de cinco (5) años.

El 19 de agosto de 2003, el señor Hoyos Montoya, por intermedio de apoderado judicial, interpuso la acción de tutela para invocar la protección de los derechos al debido proceso, juez natural y cosa juzgada, los cuales estima conculcados con la decisión del Procurador General de la Nación de adelantar la indagación preliminar y luego ordenar la investigación disciplinaria y la suspensión provisional como Senador de la República.

El actor resalta que a la fecha de inscripción como candidato al Senado de la República, la Procuraduría no se había pronunciado aún en relación con el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia y que el día de la elección aún no se había notificado ni ejecutado la decisión de segunda instancia. Es decir que, al momento de su inscripción como candidato y de su elección como Senador, no estaba inhabilitado para adquirir esa calidad.

Arguye que ni la Constitución Política ni el Reglamento del Congreso exigen la presentación del certificado de antecedentes disciplinarios como requisito para tomar posesión como miembro de esa Corporación Pública.

Estima que el Procurador General de la Nación viola la garantía del non bis in ídem porque adelanta la investigación disciplinaria y ordenó la suspensión provisional, teniendo como fundamento las mismas conductas ya sometidas a juicio jurisdiccional disciplinario ante el Consejo de Estado, donde ya se falló la no pérdida de la investidura como Senador. Por ello, deduce que el Procurador incurrió en vía de hecho, dado que, en su criterio, la investidura de Congresista es revocable únicamente por el Consejo de Estado y por el pueblo, de conformidad con lo establecido en los artículos 184 y 40 numeral 4 de la Carta Política.

Adicionalmente, invoca como argumento la falta de competencia del Procurador General de la Nación para adelantar cualquier trámite de carácter disciplinario en contra de un Senador de la República, por cuanto, en su entender, estos servidores públicos gozan de un fuero especial otorgado por la Constitución Política de 1991 y la ley orgánica del Congreso (Ley 5ª de 1992). Agrega que las investigaciones fundadas en violación del régimen de inhabilidades por parte de los miembros del Congreso de la República únicamente podrán adelantarse por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y por el Consejo de Estado en procesos por faltas a la ética y por causales de pérdida de investidura. Para respaldar su apreciación, transcribe en extenso apartes del salvamento de voto del concepto No. 868 emitido el 20 de agosto de 1996 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Estima que las únicas faltas disciplinarias en que pueden incurrir los Congresistas en ejercicio de sus funciones, son las que se relacionen con el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses consagrado en los artículos 179 a 183 de la Carta Política y, por expresa remisión constitucional, las inhabilidades legales referentes al parentesco.

Invoca además el carácter superior de las leyes orgánicas y el contenido de los artículos 58 y 59 de la Ley 5ª de 1992, los que, es su criterio, por la especialidad y rango constitucional que las caracteriza, prevalecen sobre las leyes ordinarias que asignen competencia al Procurador General de la Nación para adelantar investigaciones disciplinarias contra los miembros del Congreso (Código Disciplinario Único y Decreto – ley 262/00). Para el peticionario, “Cuando el

mismo numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política preceptúa que la Procuraduría General de la Nación ostenta la competencia superior para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, esta potestad disciplinaria es aplicable únicamente a los servidores públicos de elección popular diferentes a los miembros del Congreso, tal como lo expresó la Corte Constitucional en sentencia C-280 de 1996". (Folio 48)

## 2. Sentencias objeto de revisión

2.1. La Subsección "B" Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la tutela del derecho fundamental del debido proceso del señor Bernardo Hoyos Montoya.

Para el Tribunal, la acción disciplinaria no se coarta por el hecho de la apertura del proceso de pérdida de investidura ni por la posterior negación de la desinvestidura a un miembro de una corporación pública, en cuanto cada una de las acciones son perfectamente identificables. El objeto de la primera es analizar el comportamiento del servidor público frente a las normas de contenido ético; y el fin que persigue la segunda es la moralización y legitimación de la institución política de representación popular, lo que permite el ejercicio coetáneo de las dos acciones sin incurrir en violación del principio del non bis in ídem. Estima que la negación de la pérdida de la investidura no impide la apertura del proceso disciplinario, al ser cada uno de estos procesos perfectamente identificables en atención a su objeto.

Encuentra que, en el caso concreto, una es la investigación disciplinaria por la falta cometida por el accionante en ejercicio de las funciones como alcalde de la ciudad de Barranquilla y otra es la que se abrió para investigar la incursión en la causal 17 del artículo 48 de la Ley 734, en atención a que no obstante estar inhabilitado para ejercer funciones públicas, el 20 de julio de 2002 tomó posesión del cargo de Senador de la República.

Observa igualmente el a-quo que lo que el actor pretende con la tutela es que el juez constitucional dirima un conflicto de interpretación normativo que existe entre el ente accionado y el accionante en relación con las causales de inhabilidad para los congresistas. Pero, un conflicto de interpretación no puede vulnerar el derecho al debido proceso porque, con fundamento en el principio de la autonomía del juez, no se puede imponer determinada posición jurídica sobre un aspecto específico. Entonces, mientras la interpretación que se dé

no sea ostensiblemente arbitraria, no tiene cabida la vía de hecho. Por lo tanto, esta clase de conflictos no corresponde dirimirlos al juez de tutela sino al juez natural en el proceso administrativo.

2.2. La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la sentencia impugnada.

Expresa el Consejo de Estado que, de conformidad con el artículo 3º del Decreto 306 de 1992, no existe en principio amenaza o violación de derechos fundamentales por iniciar o adelantar una investigación disciplinaria.

Y, al efectuar un análisis de fondo, el ad-quem deduce que el régimen disciplinario de los congresistas no se reduce a las causales de pérdida de investidura previstas en los artículos 183 y 110 de la Carta. Ello por cuanto existen otros deberes exigibles a todos los servidores públicos, tales como exigir una conducta ajustada a la moralidad pública; observar los principios de transparencia, honradez, lealtad, objetividad, legalidad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia en el desempeño del empleo; cumplir sus deberes; respetar las prohibiciones y someterse a los regímenes constitucionales y legales de inhabilidades e incompatibilidades y conflictos de intereses (artículo 22 ley 734 de 2002), de cuya observancia es posible exigir responsabilidad a los congresistas. Por lo tanto, el quebrantamiento de tales deberes, obligaciones y prohibiciones puede dar lugar a faltas disciplinarias susceptibles de ser investigadas y sancionadas por la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con expresas competencias constitucionales y legales que le están atribuidas (artículo 277-6 C.P., y Art. 7 nls 16 y 21 del Decreto - ley 262 de 2000).

Señala que el Consejo de Estado absolvió al demandante del cargo de violación del régimen de inhabilidades y lo hizo en razón de que se le instauró una demanda de pérdida de investidura por encontrarse suspendido del ejercicio de funciones públicas por el término de cinco (5) años, y ese hecho no configura causal constitucional de pérdida de investidura por violación del régimen de inhabilidades. En consecuencia, nada obsta para que, en el evento de verificarse la incursión de un servidor público en falta disciplinaria por violación de un régimen legal de inhabilidades, la Procuraduría General de la Nación ejerza el poder disciplinario que le otorga la Constitución Política y la ley.

Estima que en el caso concreto resulta claro que la investigación disciplinaria objeto de la presente acción de tutela, se adelanta con base en una inhabilidad legal, distinta de las previstas en la Constitución Política como causales de pérdida de investidura. De manera que la competencia para tal efecto está radicada en la Procuraduría General de la Nación, razón por la cual no se vulnera el derecho fundamental al debido proceso por desconocimiento del principio del Juez Natural.

Tampoco observa la presunta vulneración del instituto de la cosa juzgada, puesto que las normas jurídicas señaladas en cada proceso no son las mismas, pues mientras en el proceso adelantado por el Consejo de Estado se analizó la ocurrencia de la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, en el proceso disciplinario que adelanta el Procurador se invoca la inhabilidad prevista en el artículo 38, numeral 3º de la Ley 734 de 2002, que encaja en la causal de falta disciplinaria señalada en el artículo 48, numeral 17, ibídem. Aunque se trata de causales que tienen la misma denominación, están constituida materialmente por hechos distintos en cada caso, definidos los primeros en la Constitución Política y los segundos en la ley.

Observa que no se presenta identidad de partes porque, aún cuando los procesos de pérdida de investidura y el disciplinario se han adelantado contra el señor Bernardo Hoyos Montoya, el primero fue promovido por el ciudadano Pablo Bustos Sánchez y la Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas de Colombia y el segundo por el Procurador General de la Nación. Por lo tanto, no existe identidad de componente fáctico y jurídico, por lo que el cargo de vulneración al debido proceso por trasgresión de la cosa juzgada no tiene vocación de prosperidad.

De otra parte, deduce que no se vulneran los derechos al trabajo, honra y buen nombre. El primero, porque no es un derecho de aplicación inmediata y porque en este caso no se aprecia vulneración de ley alguna, y los restantes derechos no resultan vulnerados con el simple adelantamiento de una investigación disciplinaria (art. 3, Dec. 306 de 1992).

## 1. Fundamentos de la acción de tutela

El señor Bernardo Hoyos Montoya formula dos cargos para sustentar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso por parte del Procurador General de la Nación. En primer lugar, arguye que el Procurador General no tiene competencia para disponer la

apertura de indagación preliminar, abrir investigación disciplinaria y ordenar la suspensión provisional como Senador de la República dado que, por su carácter de congresista, está protegido por un fuero especial para el juzgamiento de sus conductas. En segundo lugar, invoca la garantía del non bis in ídem, la cual encuentra desconocida con la actuación disciplinaria que en su contra adelanta el Director del Ministerio Público, por cuanto se investigan los mismos hechos que motivaron la acción de pérdida de investidura promovida ante el Consejo de Estado y sobre los cuales ya se obtuvo un pronunciamiento definitivo de carácter jurisdiccional.

Antes de emitir un pronunciamiento en relación con los argumentos en que se fundamenta la acción de tutela, la Sala hará una previa referencia sobre la figura de pérdida de la investidura de los congresistas.

## 2. La pérdida de la investidura de los miembros del Congreso de la República

La institución de la pérdida de la investidura de los miembros de las corporaciones públicas constituye una de las novedades introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, aunque el debate sobre su adopción en el país ya se había dado con ocasión de la efímera reforma constitucional de 1979.

Es un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración en manos de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando éstos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan.

Su finalidad es entonces, dignificar y enaltecer la calidad de los representantes del pueblo en las corporaciones públicas. Esta característica ha permitido a la Corte afirmar que la pérdida de investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que acarrea la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, que castiga la trasgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan, en aras del rescate del prestigio y de la respetabilidad del Congreso<sup>2</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la pérdida de investidura se surte a través de un proceso jurisdiccional, de carácter disciplinario, y que constituye una sanción equiparable, por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos<sup>3</sup>,

que corresponde a un régimen de especial disciplina exigido a los miembros del Congreso<sup>4</sup>. Ha expresado igualmente que es una institución autónoma en relación con otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos, sin que el adelantamiento de dos o más procesos por la misma conducta comporte indefectiblemente la violación del principio universal del non bis in ídem. Así por ejemplo, la ha distinguido del proceso penal<sup>5</sup> y del proceso electoral<sup>6</sup>. También ha señalado que el proceso de pérdida de la investidura tiene un carácter disciplinario, de muy especiales características, que sólo podrá adelantarse por el Consejo de Estado<sup>7</sup>.

El proceso de pérdida de la investidura debe surtirse con el pleno respeto y acatamiento de las instituciones que conforman la garantía del debido proceso y del derecho de defensa de las personas sujetas a investigación, pues según lo prescribe el artículo 29 superior, nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En relación con los Senadores de la República y los Representantes a la Cámara, la Constitución consagra las conductas que dan lugar a la pérdida de su investidura como congresista. A ello da lugar, la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses; la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura; el no tomar posesión del cargo antes de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse; la indebida destinación de dineros públicos y el tráfico de influencias debidamente comprobados; así mismo, la violación de la prohibición de hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley.

Estas son las causales de pérdida de investidura aplicables a los miembros del Congreso de la República, consagradas taxativamente en los artículos 183 y 110 de la Constitución; frente a estos servidores públicos, la Corte ha manifestado que el legislador no dispone de competencia para ampliar o restringir las causales establecidas en la Carta Política<sup>8</sup>.

Están legitimados para formular la solicitud de pérdida de investidura y hacer efectiva la responsabilidad política de un Congresista, los ciudadanos y la mesa directiva de la cámara

correspondiente. Corresponde al Consejo de Estado decretar la pérdida de la investidura de Senadores y Representantes, de conformidad con la ley<sup>9</sup>.

A partir de estas consideraciones generales en torno a la figura de pérdida de la investidura, la Sala se pronunciará acerca de los dos argumentos que, en esencia, postula el accionante.

### 3. Competencia del Procurador General de la Nación para adelantar investigación disciplinaria en contra de miembros del Congreso de la República

3.1. El señor Hoyos Montoya arguye que el Procurador General de la Nación no tiene competencia para adelantar investigaciones disciplinarias en contra de Senadores y Representantes, dado que estos servidores públicos ostentan un fuero especial para la investigación de sus conductas.

El accionante, a partir del salvamento de voto del concepto emitido el 20 de agosto de 1996 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (radicación No. 868), estructura de la siguiente manera su argumento: 1) Los Senadores de la República y los Representantes a la Cámara únicamente podrán ser investigados por la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de investigaciones por la comisión de delitos; por el Consejo de Estado, en acciones de pérdida de investidura; y por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, cuando se trate de conflictos de intereses y violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas; 2) Las atribuciones contenidas en el artículo 277-6 de la Constitución Política únicamente permiten al Procurador General de la Nación emitir conceptos en las investigaciones que se adelanten contra los Congresistas, pero no lo facultan para adelantar directamente ningún tipo de investigación contra ellos; 3) La vulneración del régimen de inhabilidades por los miembros de esa Corporación Pública es investigada por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992; 4) La Ley 5ª/92 es una Ley Orgánica, razón por la cual no podrá ser desconocida por leyes de inferior jerarquía, como lo son la Ley 734 de 2002 y el Decreto Ley 262 de 2000; 5) Por lo anterior, la competencia del Procurador General para investigar a los Congresistas asignada en estas dos disposiciones de carácter ordinario, no podrá superponerse a las normas orgánicas que sobre la materia contiene la Ley 5ª de 1992. En suma, el Procurador no tiene competencia para adelantar la investigación disciplinaria que tramita ni para ordenar la

suspensión provisional como Senador de la República y, al hacerlo, vulnera los derechos fundamentales al juez natural y el debido proceso del accionante.

3.2. En relación con este primer fundamento de la solicitud de amparo, la Sala observa que existen principios constitucionales y desarrollos jurisprudenciales específicos que otorgan competencia al Procurador General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros del Congreso de la República que incurran en la comisión de faltas disciplinarias.

Este es un mandato superior que debe entenderse en su conjunto y no separando cada uno de los componentes para afirmar que se trata de asuntos inconexos entre sí y de ello deducir infundadamente que el Procurador no podrá ejercer el control disciplinario preferente sobre los servidores públicos de elección popular. Por el contrario, constitucionalmente es comprensible que en determinadas circunstancias la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, dé lugar a la iniciación de investigaciones disciplinarias y a la imposición de las correspondientes sanciones por parte del Director del Ministerio Público.

Por ende, es razonable que los congresistas, como miembros de una corporación pública de elección popular, titulares del cumplimiento de funciones públicas, puedan ser investigados disciplinariamente por el Procurador General de la Nación, como suprema autoridad disciplinaria.

La Corte se pronunció en este sentido al analizar la constitucionalidad del inciso primero numeral 2 del artículo 66 del anterior Código Disciplinario Único -Ley 200/95-, que aludía a la competencia del Procurador General para investigar por el procedimiento ordinario previsto en ese Código y en única instancia a los Congresistas, por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de tal calidad o en ejercicio de la misma, así el disciplinado hubiere dejado de ser miembro de esa Corporación. La Corte declaró la exequibilidad de esa norma del C.D.U. de la época, con fundamento en estas consideraciones:

32- Según uno de los demandantes, varias expresiones del ordinal 2º del artículo 66 del CDU, que regula ciertas competencias disciplinarias especiales del Procurador, son inexecutable por cuanto se vulnera la naturaleza restrictiva de los fueros constitucionales. Sin embargo, la Corte no comparte este criterio, por cuanto el fuero establecido por este artículo se adecua a

la Carta ya que, teniendo en cuenta la calidad de los congresistas como altos dignatarios del Estado, es razonable que sean investigados disciplinariamente por la suprema autoridad disciplinaria, esto es, por el Procurador General, en única instancia. Y, dentro de su ámbito de configuración normativa, bien puede la ley definir razonablemente los alcances de esa competencia especial del Procurador, señalando que mientras son congresistas, el fuero cobija también las infracciones cometidas con anterioridad al ejercicio de sus funciones y que se prolonga después del cese de la función pública cuando la falta se ha cometido en ejercicio de ésta.<sup>10</sup>

Por consiguiente, el Procurador General de la Nación, por mandato expreso contenido en la Constitución Política, es competente para ejercer, en nombre del Estado, la potestad disciplinaria, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones a Senadores y Representantes. Todo ello, de conformidad con la ley.

Pero, ¿cuál es la ley que desarrolla aquel mandato constitucional?

3.3. La Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único- reitera el mandato constitucional según el cual la Procuraduría General de la Nación es la titular del ejercicio preferente del poder disciplinario y establece que los servidores públicos son destinatarios de la ley disciplinaria (arts. 3 y 25). Por disposición del artículo 123 de la Carta Política, los Senadores de la República y los Representantes a la Cámara son servidores públicos. En tal condición, están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, y están sometidos a los principios generales que rigen la función pública.

El Decreto – ley 262 de 2000 en el artículo 7 numeral 21 dispone que corresponde al Procurador General “Conocer en única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los congresistas, por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio, en este último caso aunque hayan dejado de ser congresistas”.

Según lo señalado, la ley reconoce la competencia del Procurador para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas.

3.4. No obstante la existencia de estas disposiciones, el accionante alega que se trata de dos

normas legales de carácter ordinario, que son inconstitucionales por contrariar preceptos normativos consagrados en la Ley 5ª de 1992, que es la Ley Orgánica del Congreso.

Alega el actor que a pesar del mandato contenido en el artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política, “los congresistas únicamente podrán ser investigados y sancionados por el Consejo de Estado con pérdida de investidura e investigados disciplinariamente por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de esa Corporación”.

Para esta Sala de Revisión, la respuesta a estos cuestionamientos se sustenta en los siguientes presupuestos normativos sobre los alcances y las limitaciones de la regulación de la potestad disciplinaria que se ejerza contra los congresistas.

a) Los miembros del Congreso de la República, en su calidad de servidores públicos según lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución, son destinatarios de la potestad disciplinaria del Estado.

b) La Comisión de Ética y Estatuto del Congreso no impone sanciones a Senadores y Representantes cuando éstos incurren en violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses.

La Ley Orgánica del Congreso -Ley 5ª/92- asigna a la Comisión de Ética el conocimiento de dos tipos de conductas de los Congresistas: de una parte, del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas; y de la otra, del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que puede afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética expedido por el Congreso. Frente al primer grupo, el congresista podrá hacerse merecedor de las sanciones previstas en el numeral 1 del artículo 29 del reglamento de la Comisión de Ética, esto es, la amonestación privada en el seno de la Comisión o la amonestación pública ante la plenaria de la respectiva Corporación. Si la conducta investigada pertenece al segundo grupo, en aplicación del artículo 184 de la Constitución y su concreción por el artículo 29 del Reglamento Interno de la Comisión de Ética, la Cámara correspondiente formulará al Consejo de Estado la solicitud de pérdida de investidura<sup>11</sup>.

Así entonces, la Comisión de Ética no impone sanciones a los Senadores y Representantes por la violación del régimen de inhabilidades y deja que sea el Consejo de Estado el que

determine, en tales casos, la procedencia de la pérdida de la investidura del Congresista. Esta norma, frente a la actuación de la Comisión de Ética, está de acuerdo con el precepto constitucional consagrado en el artículo 184, según el cual la solicitud de pérdida de investidura podrá ser formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

c) La potestad disciplinaria del Estado frente a los Congresistas no se agota con el proceso de pérdida de la investidura. Si bien ésta se adelanta a través de un proceso jurisdiccional de carácter disciplinario, ello no implica que la comisión de otras conductas que puedan constituir faltas disciplinarias, no puedan ser investigadas disciplinariamente por las autoridades públicas competentes.

d) La remisión legislativa que contempla el artículo 277-6 de la Carta Política para determinar las condiciones del ejercicio de la potestad disciplinaria por el Procurador General de la Nación no hace parte de la reserva material de ley orgánica.

Por lo tanto, al ser una materia que hace parte de la potestad ordinaria de configuración del legislador y considerando que la Ley Orgánica del Congreso, Ley 5ª de 1992, no consagra ningún fuero especial para el juzgamiento disciplinario de los congresistas, diferente a la acción de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, habrá de reconocerse que, en esta materia, en nada se oponen la Ley 734/02 y el Decreto - ley 262/00 con la Ley 5ª de 1992. Esto es, lo alegado por el actor no constituye fundamento para sustentar una eventual aplicación del artículo 4º de la Constitución y decretar la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad de aquella legislación ordinaria.

4. Existencia de cosa juzgada sobre los hechos que son objeto de investigación disciplinaria por parte del Procurador General de la Nación

4.1. El accionante estima que opera el fenómeno de cosa juzgada sobre los hechos que son materia de investigación disciplinaria por parte del Procurador General de la Nación.

Para respaldar su apreciación expone estos argumentos. 1) El régimen de inhabilidades de los Congresistas es el consagrado en los artículos 179 y 110 de la Constitución Política y el legislador no podrá reducir ni ampliar las inhabilidades allí previstas; 2) El señor Hoyos Montoya no estaba inhabilitado al momento de inscribirse como candidato ni a la fecha de

ser elegido como Senador de la República; 3) Para tomar posesión como miembro del Congreso de la República no se exige como requisito el certificado de antecedentes disciplinarios; 4) El Consejo de Estado ya se pronunció sobre la presunta vulneración del régimen de inhabilidades por parte del señor Hoyos Montoya al decidir sobre la acción de pérdida de investidura que se surtió con fundamento en la inscripción, elección y posesión como Senador de la República, estando vigente la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas impuesta por la Procuraduría General de la Nación; 5) El Consejo de Estado encontró infundada la causal invocada en la acción de pérdida de investidura y profirió a su favor un fallo jurisdiccional de carácter definitivo; 6) sobre el fallo del Consejo de Estado opera el fenómeno de la cosa juzgada; por lo tanto, 7) el Procurador General de la Nación vulnera la garantía del non bis in ídem al adelantar la investigación disciplinaria y disponer la suspensión provisional de su calidad de Senador de la República, con fundamento en los mismos hechos que ya fueron objeto de pronunciamiento jurisdiccional definitivo y favorable adoptado por el Consejo de Estado. Por ello, es procedente el amparo de su derecho constitucional al debido proceso.

4.2. En relación con el asunto objeto de debate, el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho de toda persona a no ser juzgada dos veces por el mismo hecho.

El significado de este derecho consiste en impedir que los hechos o conductas que fueron objeto de debate y de decisión en un proceso judicial, vuelvan a ser debatidos en un juicio posterior, en el que haya identidad de hechos, objeto y causa con el proceso ya fallado.

Lo que se exige entonces para que evitar la vulneración del principio del non bis in ídem es que haya identidad de objeto, causa y persona en dos actuaciones judiciales, sin que para invocar la protección del derecho sea suficiente alegar únicamente que los supuestos fácticos del nuevo proceso son los mismos en que se apoyó una determinación judicial anterior. De lo contrario, al Estado le resultaría imposible promover los distintos procedimientos que, partiendo de los mismos hechos, constituyan diferentes títulos jurídicos de imputación<sup>12</sup>. “Así, tras la comisión por un agente estatal de una conducta punible que ha afectado el patrimonio público, al Estado le resultaría imposible investigar y juzgar penalmente a tal agente por la comisión de una conducta lesiva de la administración pública como bien jurídico penalmente protegido, sancionarlo disciplinariamente por la infracción de sus deberes funcionales y condenarlo fiscalmente a la reparación del daño patrimonial causado a

la entidad pública. No obstante, nada se opone a que, tomando como punto de referencia un mismo supuesto de hecho, esas distintas actuaciones se adelanten y en cada una de ellas se adopten las sanciones consecuentes pues la naturaleza de tales procedimientos y la índole de la responsabilidad que en cada caso se debate permite el seguimiento de esos múltiples procesos”<sup>13</sup>.

La Corte ha expresado igualmente que no se viola el principio constitucional del non bis in ídem cuando una misma conducta es juzgada por dos jurisdicciones diferentes, con base en normas de categoría, contenido y alcances distintos<sup>14</sup>, lo cual encuentra sustento en la autonomía de los diferentes mecanismos del ius puniendi del Estado.

4.3. En este contexto, si en el caso concreto se analizan las circunstancias del proceso de pérdida de investidura que se adelantó por el Consejo de Estado contra el señor Hoyos Montoya y las de la investigación disciplinaria que lleva a cabo el Procurador General de la Nación y que motivaron la presentación de esta acción de tutela, se deduce que se trata de dos procesos diferentes, en los cuales no se evidencia el grado de identidad exigido para la aplicación del principio del non bis in ídem.

En efecto, en la acción de tutela no se cuestiona, en momento alguno, la legitimidad y los efectos vinculantes de la sanción de destitución del actor como alcalde de la ciudad de Barranquilla ni de la inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de cinco (5) años contados a partir del 22 de abril de 2002.

Tampoco se discute la circunstancia de estar rigiendo la sanción de inhabilidad para ejercer funciones públicas en el momento en que el señor Hoyos Montoya toma posesión como Senador de la República, ni se alega el desconocimiento que el accionante tenía el 20 de julio de 2002 acerca de la inhabilidad que sobre él regía para desempeñar funciones públicas. Y, ese es precisamente el sustento para la formulación del cargo endilgado al accionante en el proceso disciplinario que adelanta el Procurador.

El cargo único formulado mediante Auto del 31 de julio de 2003 es del siguiente tenor:

El señor Bernardo Hoyos Montoya el día 20 de julio de 2002 tomó posesión como Senador de la República de Colombia y seguidamente ejerció funciones públicas hasta cuando mediante auto de junio 3 de 2003 fue suspendido provisionalmente, no obstante estar inhabilitado para

el desempeño de funciones públicas, según fallos debidamente notificados y ejecutoriados, proferidos, en primera instancia, por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, de octubre 26 de 2001, que lo sancionó con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de cinco años y, en segunda instancia, por la sala Disciplinaria, de febrero 22 de 2002, confirmando las sanciones impuestas.

En consecuencia, conociendo la situación disciplinaria en que encontraba, es decir, a sabiendas de estar inhabilitado tomó posesión y ejerció funciones públicas como Senador de la república, por lo que desde el ámbito objetivo pudo haber incurrido en la falta disciplinaria definida en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

De otra parte, el Consejo de Estado no se pronunció de fondo en relación con la legitimidad de la sanción de inhabilidad impuesta al actor por la Procuraduría General de la Nación, pues tan sólo se limitó a constatar que la destitución del cargo de alcalde y la sanción accesoria de inhabilidad para ejercer funciones públicas no constituyen causal de pérdida de la investidura de congresista, dado que no están incluidas dentro de las causales expresamente consagradas en los artículos 183, 179 y 110 de la Carta Política.

En relación con la procedencia de la cosa juzgada, esta Corporación expresó que:

es entendido que el carácter de la cosa juzgada solamente lo tienen las providencias que han entrado a definir el fondo de la cuestión planteada, razón por la cual no puede afirmarse que cuando el Consejo de Estado profiera decisión inhibitoria haya sido juzgado el caso del congresista respecto de quien se pide la pérdida de investidura. Precisamente, en tales casos nada se ha resuelto, de lo cual se desprende que es posible iniciar nueva actuación sin que se quebranten los principios de cosa juzgada y “non bis in ídem”. 15

Así, si una sentencia del Consejo de Estado en la que no se estudia de fondo la cuestión planteada, admite nueva actuación ante la misma Corporación Judicial, con mayor razón deberá aceptarse la procedencia de procesos ante autoridades disciplinarias diferentes, con procedimiento y sanciones diferentes, sin que por ello se incurra en violación del principio del non bis in ídem.

Además, se observan varias distinciones entre las dos investigaciones. El proceso de pérdida de la investidura adelantado por el Consejo de Estado es de carácter jurisdiccional, de única

instancia, en ejercicio de las prescripciones dadas por los artículos 183 y 184 de la Constitución y la Ley 144 de 1994, mientras que la investigación disciplinaria que adelanta el Procurador General de la Nación es de índole administrativo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 277-6 de la Constitución, la Ley 734 de 2002 y el Decreto - ley 262 de 2000, cuyas decisiones definitivas podrán ser impugnadas ante la jurisdicción de los contencioso administrativo.

Por lo anterior, la Sala considera que no es válido sostener que el mero hecho de promover una acción de pérdida de investidura de un congresista ante el Consejo de Estado, invocando una inhabilidad que no hace parte de las causales de pérdida de investidura, impida a la autoridad competente, en este caso al Procurador General de la Nación, adelantar la investigación disciplinaria para determinar las consecuencias que se desprendan por la violación de las inhabilidades para desempeñar funciones públicas que pesaba sobre el congresista en el momento de su posesión.

La violación de las inhabilidades consagradas en los artículos 110 y 179 de la Constitución Política conduce a la pérdida de la investidura del congresista, que es un proceso jurisdiccional, de carácter disciplinario. Pero ello debe entenderse únicamente frente a las inhabilidades allí previstas y no como una salvaguarda de protección o de inmunidad frente a consecuencias que se desprendan por la violación de inhabilidades diferentes a las contempladas en los dos artículos superiores en referencia.

En otras palabras, la existencia de causales constitucionales expresas para decretar la pérdida de la investidura de un congresista no puede exponerse válidamente como la comprobación de una limitante para adelantar procesos disciplinarios contra congresistas, por conductas diferentes a las que conducen a la pérdida de la investidura.

Por consiguiente, es infundado el argumento del accionante para invocar la protección del derecho al debido proceso, en su entender violado por la inobservancia del principio del non bis in ídem. Como la conducta que se investiga en el proceso disciplinario que adelanta el Procurador, no fue analizada de fondo en el proceso de pérdida de investidura fallado por el Consejo de Estado, no se está ante la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Tampoco constituye una excusa para eludir la inhabilidad para desempeñar funciones

públicas, el hecho de no exigir el certificado de antecedentes disciplinarios para tomar posesión como congresista, tal como lo sostiene el accionante, pues la inhabilidad es eficaz y debe ser respetada de manera independiente a la expedición o exigencia de la correspondiente certificación. Ese certificado es un mecanismo para conocer si una persona está o no inhabilitada para acceder a determinadas posiciones oficiales, pero no contiene la inhabilidad en sí misma, ni cuestiona su existencia.

Es igualmente intrascendente el hecho de haber quedado en firme la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas con posterioridad a la elección como Senador de la República, puesto que la legislación tiene previsto para esos casos la figura de la inhabilidad sobreviniente. El artículo 37 de la Ley 734/02 establece que “Las inhabilidades sobrevinientes se presentan cuando al quedar en firme la sanción de destitución e inhabilidad general o la de suspensión e inhabilidad especial o cuando se presente el hecho que las generan, el sujeto disciplinable sancionado se encuentra ejerciendo cargo o función pública diferente de aquel o aquella en cuyo ejercicio cometió la falta objeto de la sanción. En tal caso, se le comunicará al actual nominador para que proceda en forma inmediata a hacer efectivas sus consecuencias”. Por ello, el conocimiento que el actor tenía de la inhabilidad para desempeñar funciones públicas desde antes de su posesión como Senador, es lo que constituye legítimamente el objeto de la investigación disciplinaria que en su contra adelanta el Procurador General de la Nación.

5. Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Sala de Revisión llega a la conclusión que en este caso el Procurador General de la Nación no vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, juez natural y cosa juzgada del señor Bernardo Hoyos Montoya por el hecho de disponer la apertura de una indagación preliminar y ordenar la iniciación de la investigación disciplinaria y la suspensión provisional del accionante, por cuanto, además de versar sobre una conducta que no fue analizada de fondo por el Consejo de Estado, está constitucional y legalmente facultado para ejercer la potestad disciplinaria frente a los miembros del Congreso de la República. Por ende, tampoco resultarán afectados ilegítimamente otros derechos invocados, tales como el trabajo, la igualdad, la honra o el buen nombre, cuya vulneración, por las circunstancias especiales del caso, dependía de la violación de aquellos.

### III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por la cual confirma la sentencia impugnada, que deniega la acción de tutela instaurada por el señor Bernardo Hoyos Montoya contra la Procuraduría General de la Nación.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 El Acto Legislativo 01 de 1979 disponía lo siguiente: “Artículo 13. Son causales de pérdida de la investidura de congresista: 1ª. La infracción al régimen de incompatibilidades y al de conflictos de interés previstos en la Constitución. 2ª. Faltar en un período legislativo anual, sin causa justificada, a ocho de las sesiones plenarias en que se voten proyectos de actos legislativos o de ley. Corresponde al Consejo de Estado declarar la pérdida de investidura”.

2 Ver, Corte Constitucional. Sentencias C-319/94 M.P. Hernando Herrera Vergara y C-247/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta última, la Corte señaló que el ordenamiento consagra reglas precisas, exigibles a los individuos que conforman las cámaras legislativas, en garantía de su dedicación, probidad, imparcialidad, moralidad y cumplimiento, los cuales son elementos que se preservan por la necesidad de salvaguardar la institución de la pérdida de la investidura y de realizar los postulados de la Carta Política.

3 Corte Constitucional. Sentencias C-319/94 M.P. Hernando Herrera Vergara.

4 Corte Constitucional. Sentencias C-247/95 M.P. José Gregorio Hernández; C-280/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-162/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Ver, Corte Constitucional. Sentencias C-319/94 M.P. Hernando Herrera Vergara y C-247/95 M.P. José Gregorio Hernández.

6 Ver, Corte Constitucional. Sentencias C-507/94 M.P. Jorge Arango Mejía y T-162/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Ver, Corte Constitucional. Sentencias C-319/94 M.P. Hernando Herrera Vergara; C-247/95 M.P. José Gregorio Hernández; C-280/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En la última sentencia reseñada, la Corte declaró inexecutable el inciso segundo del numeral 2 del artículo 66 del anterior Código Disciplinario Único -Ley 200/95, por medio del cual el legislador otorgaba competencia al Procurador General de la Nación para adelantar investigaciones que culminaran con la sanción de pérdida de la investidura, de competencia del Consejo de Estado. Para la Corte, ese inciso violaba la Carta, pues, “en relación con los congresistas, la pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional disciplinario autónomo de competencia exclusiva del Consejo de Estado, por lo cual no es supeditable a ningún tipo de pronunciamiento, tal y como la Corte lo ha señalado -Sent. C-037/96. La investigación no puede entonces ser atribuida al Procurador, pues se estaría afectando la competencia investigativa y decisoria autónoma del supremo tribunal de lo contencioso administrativo. En estos casos, la labor del Procurador es la de emitir los correspondientes conceptos (CP art. 278 ord. 2º), pues en relación con la pérdida de investidura, los congresistas gozan de fuero especial”.

8 Ver, Corte Constitucional. Sentencia C-280/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 La Ley 144 de 1994 establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas.

10 Corte Constitucional. Sentencia C-280/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

11 El artículo 29 del Reglamento Interno de la Comisión de Ética -Resolución No. 046 de 1997- dispone que a los Congresistas podrán imponérseles las sanciones de amonestación privada en el seno de la Comisión o de amonestación pública ante la plenaria de la respectiva Corporación y agrega que “De conformidad con la Constitución Política y la ley, si se trata de conflicto de intereses, inhabilidades y/o incompatibilidades, se enviará por la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente el informe aprobado en la plenaria al Consejo de Estado, a fin de iniciar el trámite para pérdida de investidura”.

12 En el mismo sentido, ver la sentencia C-391/02.

13 *Ibídem.*

14 Corte Constitucional. Sentencia T-162/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Corte Constitucional. Sentencia C-247/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.