

Sentencia T-965/02

ACCION DE TUTELA CONTRA CONSEJO DE ESTADO POR PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-Medio de defensa judicial/RECURSO DE REVISION CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Procedencia

Referencia: expediente T-614944

Acción de tutela instaurada por Franklin Segundo García Rodríguez contra el Consejo de Estado.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil dos (2002).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por Franklin Segundo García contra el Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y solicitud

1.1. Franklin Segundo García interpuso el 25 de febrero acción de tutela en contra del Consejo de Estado, por considerar que éste le desconoció sus derechos al debido proceso y a la defensa al despojarle de la investidura de congresista mediante sentencia de noviembre 13 de 2001.

1.2. Según el tutelante el Consejo de Estado rebasó la norma constitucional que contiene las causales de pérdida de investidura, al despojarlo de su condición de congresista en la sentencia acusada mediante una causal nueva, creada tan sólo en aquella providencia.

1.3. El apoderado de Franklin Segundo García solicitó al Consejo de Estado dentro del término legal que se adicionara a la sentencia una explicación de por qué se había pretermitido el término procesal previsto para decretar la pérdida de investidura y por qué se había desconocido el principio de congruencia, al haber tenido en cuenta en la sentencia hechos no alegados en la demanda.

1.4. Mediante auto de enero 22 de 2002 el Consejo de Estado negó la solicitud de adición y aclaración antes mencionada, decisión que fue cuestionada por el apoderado del tutelante mediante recurso de reposición. Posteriormente, mediante auto del 5 de febrero de 2002 el Consejo de Estado rechazó de plano el recurso de reposición propuesto por considerarlo improcedente. El tutelante, mediante apoderado, también interpuso recurso de reposición contra este segundo auto, por considerar que según el artículo 180 del Código Contencioso Administrativo el primer recurso interpuesto sí era procedente y ha debido ser estudiado de fondo. El Consejo de Estado rechazó por improcedente este segundo recurso mediante auto de febrero 19 de 2002.

1.5. Finalmente alega en su acción de tutela el señor Segundo García: “La actitud del Consejo de Estado viola ostensiblemente mi derecho al debido proceso ya que no me está dejando ejercer de manera plena y garantística mi derecho de defensa dentro de éstas actuaciones, pues es lógico que el suscrito conozca las razones constitucionales y legales que permitieron crear una causal para despojarme de mi investidura, fundamentos no consagrados en la sentencia y que la Corporación se ha negado a precisar con el argumento también creado de que la reposición no cabe contra los autos de la Sala Plena del Consejo de Estado.”

2. Sentencia de primera instancia

En sentencia del 8 de marzo de 2002, el Juzgado 40 Penal del Circuito de Bogotá, resolvió negar la acción de tutela interpuesta por Franklin Segundo García Rodríguez contra el Consejo de Estado. El Juzgado consideró que la acción de tutela era improcedente, en primer lugar, por cuanto el accionante cuenta con otro medio de defensa judicial para controvertir la sentencia mediante la cual el Consejo de Estado decretó la pérdida de su investidura, el cual

debe ser empleado antes de incoar la tutela (la sentencia indica que el recurso principal en este caso es el recurso extraordinario de revisión consagrado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994) y, en segundo lugar, porque en todo caso, no existe la amenaza de un perjuicio irremediable que afecte sus derechos fundamentales, y justifique la procedencia de la acción de tutela como medio de defensa transitorio.

No obstante lo anterior, el Juzgado consideró que “(...) la sentencia cuestionada proferida por el Consejo de Estado que decretó la pérdida de investidura de congresista del Representante a la Cámara señor Franklin Segundo García Rodríguez no adolece de falta de fundamento legal; la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo actuó acorde a la ley preexistente, conforme lo revela la Magistrada Dra. López Díaz. Se dio cabal cumplimiento al procedimiento legal establecido, sin que se vislumbre la violación de su derecho fundamental al debido proceso o el derecho de defensa, por el contrario estos han sido plenamente garantizados y se le (ha) dado trámite para responder todas sus posiciones.”

3. Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 24 de abril de 2002, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá resolvió confirmar la decisión de primera instancia. Luego de señalar el carácter excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala advirtió que “(...) la inconformidad del actor se origina en la interpretación diversa que él da a la interposición, trámite y resolución del recurso de reposición frente a la solicitud de adición y aclaración de la sentencia que lo despoja de su investidura de congresista, por cuanto tal apreciación corresponde a autos interlocutorios que de manera genérica dictan las Salas del Consejo de Estado; sin embargo ha de tenerse en cuenta que la solicitud de adición y la aclaración está estrechamente ligada a la sentencia como tal y no puede ser tratado de forma diversa a como lo contempla el Código de Procedimiento Civil, pues este asunto no es regulado por el Código Contencioso Administrativo, de ahí que con fundamento en su artículo 267 haga remisión al procedimiento civil para suplir dichos vacíos normativos. || Como quiera que se trata de una interpretación de normas de carácter procesal por parte de la Corporación accionada, acerca de la interposición, trámite y resolución del recurso de reposición contra el auto que se abstiene de adicionar y aclarar la sentencia de pérdida de investidura, y la misma se encuentra suficientemente motivada, al juez de tutela no le es viable entrar a efectuar ningún cuestionamiento, por cuanto la naturaleza de esta acción constitucional no

es la de declarar derechos, sino procurar su protección; especialmente, cuando como en el caso concreto el actor cuenta con mecanismos idóneos a su alcance para hacer valer en el trámite del proceso especial de pérdida de investidura la situación fáctica y procesal motivo de su inconformidad y consignada en la demanda de tutela.”

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá coincide con el juez de instancia en afirmar que el medio judicial idóneo para cuestionar la aparente vía de hecho en que incurrió el Consejo de Estado con que cuenta el accionante es el recurso extraordinario especial de revisión, consagrado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 que regula la acción de pérdida de investidura de los congresistas.

II. CONSIDERACIONES

1. Franklin Segundo García Rodríguez señala en su acción de tutela que se le está desconociendo su derecho fundamental al debido proceso por dos razones: (1) porque en la sentencia acusada (sentencia de noviembre 13 de 2001, mediante la cual el Consejo de Estado despojó de su investidura al accionante) se tomó una decisión que afecta gravemente sus intereses sin que exista una norma jurídica preexistente en la cual se pueda sustentar el fallo, y (2) porque el Consejo de Estado no le ha permitido ejercer cabalmente su defensa, en especial porque no ha sustentado debidamente la razón por la que no permitió reponer el auto mediante el cual se decidió acerca de su petición de adición y aclaración.

2. La primera de las razones plantea el siguiente problema jurídico: ¿procede una acción de tutela contra una sentencia en la que se declara la pérdida de investidura de un congresista, por aparente violación del derecho fundamental al debido proceso, a pesar de que en este caso se cuenta con otro medio de defensa judicial (el recurso extraordinario especial de revisión)? La jurisprudencia constitucional, al igual que los jueces de instancia en cada una de sus sentencias, responde negativamente la cuestión.

En la sentencia T-193 de 1995 esta Corporación revisó la acción de tutela interpuesta por el congresista Ricaurte Losada Valderrama contra la sentencia mediante la cual el Consejo de Estado había decretado la pérdida de la investidura de éste Senador de la República.¹ En aquella ocasión la Corte dijo,

“Tampoco este requisito para la procedencia de la tutela está presente en el sub-lite; tal y

como lo reconoce el actor, el artículo diecisiete de la Ley 144 de 1994 (cuya constitucionalidad no se cuestiona), establece que: “Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria, las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes: a) Falta del debido proceso; b) Violación del derecho de defensa; c)...”

Del análisis anterior esta Sala concluye que en el caso sometido a revisión, la actuación del Consejo de Estado estuvo fundada legalmente, no obedeció a la voluntad subjetiva o capricho de la autoridad, no vulneró los derechos fundamentales del procesado, y existe otra vía de defensa judicial; es decir, no se da ninguno de los requisitos concurrentes exigidos por la jurisprudencia de la Corte para que proceda la tutela en contra de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 7 de septiembre de 1994.”

3. Así pues, en cuanto a la acusación contra la sentencia del Consejo de Estado del 13 de noviembre de 2001, mediante la cual se despojó de su investidura de Representante a la Cámara a Franklin Segundo García Rodríguez, la Sala Tercera de Revisión decide reiterar la jurisprudencia constitucional, en especial lo decidido en la sentencia SU-858 de 2001. Esta acusación debe presentarse a través del medio de defensa judicial específico e idóneo con que se cuenta, el recurso extraordinario especial de revisión. Coincide así esta Corporación con lo decidido al respecto por los jueces de instancia.

4. En cuanto a la segunda razón presentada por el accionante para considerar vulnerado su derecho al debido proceso, coincide también esta Sala con el criterio de los jueces de instancia, en el sentido de que no existió violación de derecho fundamental alguno por parte del Consejo de Estado.

El 4 de diciembre de 2001, el accionante, por intermedio de apoderado, presentó ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo un recurso de adición y aclaración de la sentencia en la que se le despojó de su investidura. Se solicitó que se adicionara a la sentencia lo siguiente: a) que se indicara por qué se habían desconocido los términos procesales dentro del proceso en cuestión, b) que se señalara por qué se había violado el principio de congruencia y c) que se explicara si en procesos disciplinarios como el de pérdida de

investidura deben ser objeto de análisis la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad, ya que en el fallo no se respetó el principio de la tipicidad.

Mediante auto de 22 de enero de 2002, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió negar la solicitud de adición y aclaración presentada contra la sentencia del 13 de noviembre de 2001, por considerar que dicha providencia se pronunció sobre todos y cada uno de los extremos propuestos por el demandante que solicitó la pérdida de investidura del señor Franklin Segundo García Rodríguez; sólo en caso de haber omitido tal deber sería procedente la solicitud de adición a la sentencia. Igualmente, el auto señaló que como lo ha sostenido reiteradamente el Consejo de Estado, la aclaración sólo procede respecto de conceptos o frases que resulten confusas y únicamente para desentrañar su sentido. Así pues, la decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo indicaba que el señor García Rodríguez había intentado, mediante su apoderado, conseguir un resultado procesal mediante el recurso errado. En efecto, pese a que el propósito del hoy tutelante era el de exigir que se adicionaran razones y argumentos para que se resolvieran las críticas y cuestionamientos que él y su apoderado tenían en contra de las motivaciones del fallo, se eligió un medio de defensa que sirve para dos fines distintos: o bien para que se resuelva un asunto no tratado (adición) o bien para que se aclare un asunto confuso (aclaración). En este caso no advierte entonces la Sala Tercera de Revisión, como se dijo, irregularidad alguna o desconocimiento del derecho al debido proceso del accionante.

El 29 de enero de 2002, Franklin Segundo García Rodríguez presentó recurso de reposición contra el auto mediante el cual se negó la adición y aclaración a la sentencia del 13 de noviembre de 2001. En auto del 5 de febrero de 2002 rechazó de plano por improcedente el recurso con base en el inciso 4° del artículo 348 del Código de Procedimiento Civil (aplicado por remisión del artículo 180 del Código Contencioso Administrativo) y del inciso 3° del artículo 309 del Código de Procedimiento Civil, según el cual “el auto que resuelva sobre la aclaración no tiene recursos”. En este caso la Sala de Revisión nuevamente advierte que la actuación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se ajustó a derecho, se resolvió céleramente y se dio una motivación suficiente, por lo que al igual que los jueces de instancia, se considera que no se ha violado el derecho fundamental al debido proceso.

5. Por lo tanto, la acusación de Franklin Segundo García Rodríguez en contra de la sentencia que lo despojó de su investidura no es procedente mediante una acción de tutela, por cuanto

que existe un medio de defensa alternativo: el recurso extraordinario especial de revisión. Y en cuanto a la acusación en contra de la negativa del Consejo de Estado a resolver el recurso de reposición contra el auto mediante el cual se negó la solicitud de adición y aclaración de sentencia, advierte la Sala que se trató de una petición negada correctamente por parte del despacho judicial en cuestión, puesto que no proceden recursos contra el auto en que se resuelve una aclaración.

En consecuencia, pasará la Sala a confirmar la decisión de instancia objeto de revisión del presente proceso, no sin antes recordar al accionante, como ya lo han hecho los jueces de instancia, que el medio idóneo con que cuenta para cuestionar la violaciones al debido proceso de las cuales el aún alega que fue objeto la sentencia mediante la cual se decretó la pérdida de su investidura, es el recurso extraordinario especial de revisión contemplado por la Ley 144 de 1994.

III. DECISIÓN

En conclusión, se reitera la jurisprudencia fijada en la sentencia de unificación de Sala Plena de la Corte Constitucional SU-858 de 2001.

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

RESUELVE:

Primero.- Confirmar el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 24 de abril de 2002, dentro del proceso de la acción de tutela instaurada por Franklin Segundo García Rodríguez contra el Consejo de Estado.

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.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, sentencia T-193/95 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) En este caso la Corte resolvió confirmar la sentencia proferida por el juez de instancia, por medio de la cual se denegó la tutela impetrada por el señor Ricaurte Losada Valderrama.

2 Al respecto, en la sentencia SU-858 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), Sala Plena señaló que “(...) la Corte en Sentencia T-193 de 1995 afirmó la improcedencia de la acción de tutela por cuanto el recurso extraordinario de revisión constituía un medio idóneo y alternativo de defensa. Descartó también la Corte, en esa oportunidad, la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio. Por otra parte, en la sentencia T-162-98 la Sala Tercera de Revisión de la Corte había afirmado que, no obstante lo dispuesto en la sentencia T-193 de 1995 sobre que el recurso extraordinario de revisión constituía un medio alternativo e idóneo de defensa judicial, en la práctica tal recurso se había tornado inane, porque si bien el mismo se encuentra consignado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, hasta el momento de proferir la sentencia, la ley no había establecido el juez competente para conocer del anotado recurso. El Consejo de Estado, en consonancia con ese criterio de la Corte, en auto de noviembre 11 de 1997, había manifestado que ‘[m]ientras el legislador no señale expresamente la competencia, le está vedado a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer de un recurso extraordinario especial de revisión como el que ahora se interpone, por la sencilla razón de que la competencia debe ser expresamente atribuida por la ley, y solamente el legislador podrá señalar quien es competente para conocer del recurso extraordinario especial de revisión consagrado en el artículo 17 de la ley 144 de 1994...’ || La observación de la Sala Tercera de Revisión se vio superada meses después, con

la expedición de la Ley 446 de 1998 y encuentra la Corte necesario unificar la jurisprudencia sobre este particular. || Para ese efecto reitera la Corte lo dicho en la Sentencia C-162 de 1998: 'La Corte Constitucional ha estimado, en múltiples sentencias, que la efectividad del medio alternativo de defensa frente a la acción de tutela debe ser examinada en concreto. En otras palabras, no basta que el otro medio de defensa se encuentre plasmado, en forma abstracta, en el ordenamiento jurídico, sino que debe, además, ofrecer la posibilidad de que, por su conducto, sea posible el restablecimiento cierto y actual de los derechos fundamentales que el demandante considera han sido amenazados o vulnerados.' "

3 En la sentencia se indica: "La particular naturaleza de este recurso extraordinario, que la ley define como especial, lo constituye en mecanismo adecuado para la defensa de los derechos fundamentales que resulten lesionados en un proceso de pérdida de investidura, por cuanto, como lo ha sostenido la Corte, tratándose de un proceso de única instancia, la ley ha previsto como causal de revisión una con rango constitucional, como es la violación del debido proceso, con el objeto de que, para la protección de los derechos fundamentales del condenado, se le brinde la oportunidad de controvertir la sentencia. En general, el recurso extraordinario de revisión no es una vía para que el afectado por una sentencia nuevamente plantee las cuestiones que fueron dilucidadas en el curso del proceso. El ámbito de la revisión está estrictamente demarcado por las causales taxativamente enunciadas en la ley. De manera que, por fuera de esas causales, el afectado no puede pretender la reapertura de controversias ya superadas. No obstante, en el Recurso Extraordinario Especial de Revisión que la ley ha previsto para la pérdida de la investidura, la causal de violación del debido proceso claramente permite que en sede de revisión se controviertan los asuntos, que no obstante haber sido planteados durante el trámite de la instancia, comporten una decisión violatoria del debido proceso." (SU-858/01; M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esta caso se resolvió revocar el fallo de instancia por medio del cual se resolvió negar la tutela interpuesta por Edgar José Perea Arias en contra del Consejo de Estado; y en su lugar se declaró la improcedencia de la acción, por existir otro medio de defensa judicial).