Función Pública

Sentencia 386 de 1996 Corte Constitucional

SENTENCIA C-386/96

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Publicidad de sus actos/DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

La transparencia y publicidad de los debates parlamentarios cumple en el Estado social de derecho importantes finalidades, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. En efecto, existen determinados argumentos y motivos que pueden invocarse a puerta cerrada pero que no son admisibles al hacerse públicos, pues su injusticia se vuelve manifiesta. La publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana. La publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional.

PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE LAS RAMAS DEL PODER EN MATERIA INFORMATIVA/RAMA JUDICIAL-Difusión de sus decisiones

El debate en el Congreso y la tarea legislativa tienen diferencias con la labor de los jueces, por lo cual no tiene por qué ser idéntica la manera como se hacen públicas las actividades de las distintas ramas de poder. Así, si bien la rama judicial no cuenta con programas de televisión o de radio, lo cierto es que los funcionarios judiciales cuentan con otros mecanismos para divulgar el contenido de sus decisiones. Por ejemplo, la propia Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y otras normas concordantes prevén no sólo la publicación de gacetas con las providencias de las altas corporaciones sino que se autoriza a los funcionarios judiciales a explicar el contenido y alcances de sus decisiones. Además, mal se puede exigir, sin afectar el principio de la unidad de materia, paradójicamente invocado por el actor, que la ley que reglamenta la actividad del Congreso establezca también los mecanismos y formas de divulgación de las actividades de la rama judicial.

PODER CONSTITUYENTE DERIVADO/INTERPRETACION AUTENTICA DE LA CONSTITUCION

La Corte considera que la expresión impugnada, según la cual la reglamentación que efectúa la Ley 5º de 1992 del procedimiento de reforma a la Constitución a través del Congreso se hace "con la máxima autoridad" desconoce el carácter de poder constituido que tiene esa institución. En efecto, es cierto que el Congreso posee funciones constituyentes, pues tiene la capacidad de reformar la Carta, pero no puede ejercer esas atribuciones por fuera de los linderos establecidos por la norma de normas. El Congreso es entonces un poder constituyente pero derivado, por lo cual la reglamentación legal del procedimiento de reforma constitucional está sujeto al control por la Corte Constitucional, pues tiene que ajustarse a lo previsto en la propia Carta. El Legislador puede entonces interpretar con autoridad las leyes que él mismo ha expedido pero no puede interpretar, con autoridad y de manera auténtica, la propia Constitución, pues dejaría de estar sometido a la Carta, que es norma de normas.

VOCERO-Intervención en proyectos de ley/MESAS DIRECTIVAS DE LAS CAMARAS-Facultad de reglamentación

La Corte declarará exequible esa facultad de las mesas directivas de fijar normas para la intervención de los voceros de los proyectos de iniciativa popular, bajo el entendido de que es una potestad que debe ser ejercida, no de manera arbitraria, sino en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma.

CONTROL POLITICO-Solicitud de informes y documentos/PRINCIPIO DE AUTONOMIA FUNCIONAL DEL JUEZ

No puede el Congreso exigir a las autoridades judiciales informes o citarlos para que comparezcan a las sesiones parlamentarias, por cuanto la rama judicial es autónoma e independiente en el ejercicio de sus funciones, por lo cual sus decisiones y actividades no pueden estar sometidas a presiones de parte de los otros órganos de poder. El Congreso no puede invocar su función de control político -que se ejerce sobre el Gobierno y la administración (CP art. 114)- para interferir en la actividad judicial, citar a los jueces o exigir informes de los mismos, pues de hacerlo, estaría desconociendo que la propia Constitución le prohibe inmiscuirse en los asuntos que son de competencia privativa de las otras autoridades. Lo anterior no implica la inexequibilidad total o parcial de las normas acusadas pues la solicitud de informes y documentos establecida por estas disposiciones la hacen los Congresistas precisamente en ejercicio del control político que le ha atribuido la Carta. Ahora bien, este control no es absolutamente discrecional pues el Congreso, al ejercerlo, debe respetar no sólo los derechos de las personas sino la estructura orgánica del Estado, por lo cual la propia Carta determina que es un control político sobre el Gobierno y la administración, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado, por lo cual no podrán las Cámaras invocarlo para afectar la autonomía de los funcionarios judiciales.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía

La Procuraduría es un ente autónomo de control, que cuenta entonces con la posibilidad de manejar de manera independiente las competencias que la Constitución le asigna. Por consiguiente corresponde al Procurador determinar si, en ejercicio de su poder preferente, nombra o no un agente especial para conocer de una determinada conducta que pueda constituir falta disciplinaria, o si para tal efecto se funda en los funcionarios que ordinariamente cumplen tal labor. Por ende viola esa autonomía que la norma impugnada obligue al Procurador a nombrar un agente especial para que investigue aquellos casos en que una autoridad incumple una solicitud de informe efectuada por un Congresista, por lo cual la expresión correspondiente será declarada inexequible.

DERECHO DISCIPLINARIO/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA/PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA/FUNCION DISCIPLINARIA DEL CONGRESO/SANCION DISCIPLINARIA POR MALA CONDUCTA

El derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se aplican, mutatis mutandi, en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado. Ahora bien, uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada. En este caso este requisito no se cumple por cuanto la calificación como mala conducta de un determinado comportamiento de un funcionarios no viene predeterminada por la ley sino que está sujeta a la discreción de las Cámaras, que ex post facto pueden calificar la conducta del funcionario de mala conducta. Nótese en efecto que la norma no define la omisión como mala conducta sino que simplemente señala que ésta puede ser calificada como tal por las Cámaras. De esa manera no sólo se violan los principios de legalidad e igualdad en el campo disciplinario sino que el Congreso se atribuye funciones disciplinarias de otros órganos, pues no le corresponde a ese cuerpo representativo calificar disciplinariamente la conducta concreta de un servidor público que no le está jerárquicamente subordinado sino que su atribución es la de definir, de manera general, la ley disciplinaria. Por ello la Corte declarará inexequible la atribución de las Cámaras de calificar en concreto la conducta de un determinado funcionario como de mala conducta.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Alcance de funciones judiciales

Si bien el Congreso ejerce determinadas funciones judiciales, en ningún caso la Constitución ha atribuido a este órgano la facultad de imponer penas privativas de la libertad a los altos dignatarios que juzga, las cuales son estrictamente reservadas a la Corte Suprema. El Congreso sólo destituye y suspende o priva al reo de sus derechos políticos y, para casos que ameriten otras penas, efectúa una labor que permite que se adelante el proceso penal respectivo ante el juez natural: la Corte Suprema de Justicia. Siendo así las cosas, adquiere pleno sentido la regla según la cual el reo en estos procesos sólo es suspendido del cargo una vez admitida la acusación por el Senado pues, como durante el juicio en las Cámaras no hay lugar a que el alto dignatario sea detenido, por cuanto no puede el Congreso dictar tal medida, no existe ninguna posibilidad de que sea necesario suspender a la persona de su cargo para poder hacer efectiva esa medida, lo cual no sucede en los procesos que son adelantados ante los funcionarios penales naturales, pues éstos tienen la posibilidad de dictar un auto de detención. Y, de otro lado, si el objeto esencial de la sanción impuesta por el Senado es la destitución, es lógico que la Constitución busque que la separación del cargo esté lo más próxima a la decisión final del Senado, pues el fuero de los altos dignatarios busca proteger el ejercicio del cargo y el normal funcionamiento de la administración pública, por lo cual es natural que la Constitución proteja al máximo el ejercicio del cargo de interferencias infundadas.

FUERO DEL CONGRESISTA-Naturaleza/DETENCION PREVENTIVA-Servidor público/CONGRESISTA-Suspensión del cargo/MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO-Ejecución/CONGRESISTA-Improcedencia de consagrar privilegios en leyes

La regla según la cual el reo en los procesos en el Congreso sólo es suspendido del cargo una vez admitida la acusación por el Senado deriva de la naturaleza misma de estos juicios. Es pues una regla constitucional expresa que se explica por la decisión del Constituyente de atribuir a ciertos funcionarios un fuero especial, según el cual son investigados por el Congreso, y que no encuentra ninguna justificación expresa por fuera de tal regulación. Por ende, si la norma ordinaria en materia penal es más restrictiva, no hay lugar a extender por la vía legal esa regla a otros dignatarios de alta jerarquía pero que no son juzgados por el Congreso, por cuanto en tales casos prima el principio de igualdad, establecido por la Carta, según el cual todos los colombianos en general y todos los servidores públicos en particular son iguales ante la ley (CP art. 13), y por ende están sometidos a la mismas normas penales. Ahora bien, de manera general la ley establece que, salvo ciertas excepciones, un servidor público es suspendido de su cargo cuando se busque hacer efectivo un auto de detención en su contra, por lo cual la Corte Constitucional considera que establece un trato diferente injustificado el inciso final del artículo 217 según el cual, en las actuaciones penales, los congresistas sólo podrán ser suspendidos una vez esté ejecutoriada una resolución acusatoria dictada por la Corte Suprema de Justicia. Este privilegio es aún menos aceptable si se tiene en cuenta que los destinatarios del mismo son los congresistas, quienes son los mismos autores de la norma que lo configura.

FUERO DE ALTOS DIGNATARIOS-Captura en flagrancia

Si el Congreso no puede privar de la libertad a una persona, entonces es natural que el alto dignatario que tenga fuero ante ese cuerpo representativo y sea capturado en flagrancia deba ser liberado y no pueda ser detenido durante la investigación, pues no existe ninguna autoridad con capacidad para dictar una medida de privación de la libertad en su contra. Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del aparte impugnado de ese artículo, pues es un derecho de estos funcionarios que deriva de la Constitución misma, y que es totalmente natural mientras se mantenga el fuero especial de ciertos dignatarios de ser procesados en el Congreso.

COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION-Calidades de los miembros/COMISION DE INVESTIGACION Y ACUSACION-Investigadores no abogados

La Corte no encuentra ninguna objeción al artículo 327 según el cual, para ser miembro de la Comisión de Acusaciones no es necesario ser obligatoriamente abogado sino que pueden participar en ella quienes hayan pertenecido a la misma comisión y tengan conocimientos en las disciplinas penales. En efecto, la propia Constitución ha establecido un fuero especial a ciertos altos dignatarios, según el cual sólo pueden ser investigados por el Congreso. La misma Carta ha atribuido a las plenarias de las cámaras la toma de las principales decisiones, tal y como esta Corporación ya lo ha establecido en anteriores decisiones. Y, finalmente, la Constitución no establece el requisito de ser abogado para acceder a las Cámaras. Todo ello significa que el Constituyente ha aceptado que ese proceso pueda ser instruido y decidido por no abogados, por lo cual es razonable que la ley orgánica no exija ser abogado para hacer parte de la Comisión de Acusaciones, y baste para ello tener conocimiento en las disciplinas penales.

DENUNCIA-Ratificación

La sola ausencia de ratificación no es suficiente para que se archive el asunto, excepto, como es obvio, en los casos de querellante legítimo. Se trata de una regulación perfectamente razonable, pues con ello se pretende racionalizar el trabajo judicial del Congreso evitando que deba investigar y pronunciarse sobre denuncias manifiestamente infundadas.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Improcedencia de limitar intervención en procesos

La Corte considera que el aparte acusado es contradictorio y desconoce las funciones constitucionales del Ministerio Público. En efecto, si el artículo 277 ordinal 7º señala que la Procuraduría debe intervenir en los procesos cuando ello sea necesario para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, mal puede la ley invocar esa prescripción constitucional para negar al Procurador o a sus agentes carácter procesal en estos juicios, que son de importancia trascendental para que el Ministerio Público cumpla no sólo con esta atribución sino con otras funciones que la Constitución le impone, como vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, y defender los intereses de la sociedad.

Referencia: Expediente D-1131

Normas acusadas: Artículos 88, 219 (parcial). 230 (parcial), 258, 259, 260, 267 (parcial), 277 (parcial), 327 (parcial), 331 (parcial), 334 (parcial), 337, 340 (parcial), 345 (parcial), 364 (parcial) de la Ley 5º de 1992.

Actor: Jaime Enrique Lozano

Temas:

Democracia, opinión pública La igualdad entre las ramas de poder en materia informativa

Poder constituyente derivado e interpretación auténtica de la Carta.

Iniciativa popular y poder reglamentario de las mesas directivas de las Cámaras.

Control político del Congreso, autonomía judicial, poder disciplinario y autonomía de la Procuraduría.

Fuero de los congresistas y de los altos dignatarios, y principio de igualdad.

Naturaleza de los juicios en el Congreso, investigadores no abogados, sujetos procesales y ciertos aspectos del procedimiento.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintidos (22) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

LA CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jaime Enrique Lozano presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 28 (parcial), 88, 146 (parcial), 219 (parcial), 230 (parcial), 258, 259, 260, 267 (parcial), 277 (parcial), 302 (parcial, 307 (parcial), 327 (parcial), 331 (parcial), 334 (parcial), 337, 340 (parcial), 345 (parcial) y 364 (parcial) de la Ley 5º de 1992, demanda que fue radicada con el número D-937. En auto del 15 de noviembre 1995, el Magistrado Sustanciador admite parcialmente la demanda y rechaza la acusación contra los artículos 28, 146, 302 y 307 de la Ley 5ª de 1992 pues sobre estas disposiciones ya existía pronunciamiento de la Corte Constitucional. Así, la sentencia C-025/93 declaró exequibles los artículos

28 y 307 mientras que la sentencia C-146/93 declaró inexequible el artículo 146 y la sentencia C-319/94 declaró inexequible el artículo 302, por lo cual frente a estas disposiciones opera la cosa juzgada constitucional. La demanda fue fijada en lista y durante ese término interviene la ciudadana Nohora Rocío Gallego Salas, en representación del Ministerio del Interior, quien defiende la constitucionalidad de las normas impugnadas. Posteriormente se corre traslado al Ministerio Público pero el Procurador General de la Nación, Orlando Vázquez Velázquez, manifiesta impedimento por haber participado en la expedición de las normas acusadas, el cual fue aceptado por la Corte, por lo cual el concepto fiscal fue rendido por el Viceprocurador General de la Nación. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. LOS TEXTOS ACUSADOS, LAS DEMANDAS, LAS INTERVENCIONES Y EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El actor acusa diferentes normas por múltiples razones constitucionales. Por ello, y con el fin de dar mayor claridad a la exposición de los cargos y de las distintas intervenciones, la Corte procederá a transcribir reagrupados los artículos acusados de la Ley 5ª de 1992, "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", seguidos de las razones esgrimidas por los actores, los argumentos de la ciudadana interviniente y las respectivas consideraciones del Ministerio Público.

2.1 Artículo 88.

El artículo 88 preceptúa:

Artículo 88. Publicidad, Oficina de Prensa e Inravisión. Las sesiones de las Cámaras y sus comisiones tendrán la más amplia publicidad y difusión por las oficinas de prensa y comunicaciones de cada Corporación. A través de programas semanales de televisión, comunicados periodísticos y transmisiones especiales de radiodifusión el Congreso se comunicará con el país para informar permanentemente sobre sus actividades.

Las Mesas Directivas de las Cámaras podrán contratar los servicios de televisión y radiodifusión privadas para transmitir en directo debates de especial importancia. La Radiodifusora Nacional a solicitud de las Mesas Directivas de las Cámaras transmitirá gratuitamente debates parlamentarios de especial importancia.

La autoridad estatal de televisión a las (sic) que se refieren los artículo 76 y 77 de la Constitución Política garantizará el acceso gratuito a las Cámaras Legislativas al servicio de televisión abierta y para ello deberá poner a disposición de las Cámaras sendos espacios semanales de treinta (30) minutos en horas de máxima audiencia o triple A, que se transmitirán en los canales comerciales mixtos y privados de cobertura nacional, regional y local, con el objeto de informar a la Nación sobre las actividades desarrolladas por el Congreso y sus miembros.

En el Congreso de la República se creará un informativo que garantice las declaraciones que cada Congresista quiera consagrar con respecto a sus actividades parlamentarias y opiniones sobre temas relacionados con el servicio de su investidura. Las Mesas Directivas coordinarán lo pertinente para su publicación y asegurarán la emisión del mismo con una frecuencia no inferior a la de una vez al mes.

Se garantizará la inclusión del informativo como inserto en las publicaciones de los periódicos de amplia circulación nacional".

Según el actor, la norma viola los artículos 4º, 13, 121 y 209 de la Carta pues desconoce el principio de la igualdad ya que éste se aplica también a las relaciones entre las tres ramas del poder, y la disposición deja en inferioridad de condiciones a la rama judicial, que no cuenta con mecanismos de difusión similares a los del Congreso o el Ejecutivo, quienes tienen a su disposición el Diario Oficial, la televisión o la Radiodifusora Nacional. Además, señala el demandante, la norma rompe la unidad de materia pues "no es propia de un estatuto reglamentario de las sesiones de las Cámaras del Congreso Nacional y más bien debería estar en ley diferente que regule, *ad exemplum*, los servicios que deben prestar las entidades estatales de radiodifusión o Televisión, así como el Diario Oficial".

La ciudadana interviniente considera que la norma se ajusta a la Carta pues simplemente está desarrollando la publicidad propia de las actividades parlamentarias. En el mismo sentido, para la Vista Fiscal "el argumento del actor carece de fundamento" pues no es cierto que la disposición acusada deje "sin herramientas jurídicas a la rama judicial para hacer conocer sus decisiones", ya que "en ninguna parte del texto se encuentra limitación alguna a este respecto, ni del mismo se desprende por vía de interpretación no literal que dicha rama no pueda hacer uso de sus facultades constitucionales y legales, para divulgar por los distintos medios de expresión o publicidad sus fallos o criterios sobre los asuntos de su competencia".

2.2 Artículo 219.

El artículo 219 preceptúa. Se subraya la parte demandada.

Artículo 219. Atribución Constituyente. Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado con la máxima autoridad en la presente ley.

Según el actor, la expresión "con la máxima autoridad" quebranta el artículo 4º del ordenamiento superior, ya que esta norma dispone que la máxima autoridad que puede definir una determinada materia es la misma Constitución, por lo cual no puede una simple ley reglamentaria interpretar en forma auténtica el Estatuto Superior. Por el contrario, según la interviniente, esta expresión es constitucional pues la propia Carta, en los artículos 114 y 374, atribuye al Congreso el poder de reformar la Constitución, por lo cual se trata de un "PODER CONSTITUYENTE DERIVADO nacido de la misma LEY DE LEYES; es decir, de la VOLUNTAD DEL PUEBLO COLOMBIANO." Por su parte, el Viceprocurador solicita la inexequibilidad únicamente de la palabra "máxima". Según su criterio, es indudable que el Congreso tiene la capacidad de reformar la Carta, por

lo cual el Reglamento del Congreso puede desarrollar la materia, pero no con la "máxima" autoridad, ya que tal regulación está sujeta a lo establecido por la Constitución. Concluye entonces el Ministerio Público:

"Ahora bien, como son materias constitucionales propias del poder constituyente derivado, que por esencia está condicionado y controlado así sea parcialmente como emana de la preceptiva de los artículos 374, 375, 376 especialmente de la Carta, por aspecto de forma y algunos materiales, tanto por el artículo 241-1, 2 y 3 ejusdem, integran elementos justificantes para que la Ley Orgánica del Congreso se ocupe de los aspectos procedimentales luego controlados en su momento por la Corte Constitucional, y eventualmente sobre el producto final según lo determine el ejercicio del poder constituyente delegado, de lo cual tenemos ya experiencias cercanas.

De allí, que tenga en principio el Congreso autoridad para reglamentar lo atinente al procedimiento constitucional en comento, pero no como "máxima" autoridad ya que tal expresión en lo impugnado contradice la Carta porque desconoce la vigencia de la misma facultad de control de la Corte Constitucional al respecto, por lo cual se pedirá la inexequibilidad de esta locución."

2.3 Artículo 230.

El artículo 230 preceptúa. Se subraya la parte demandada.

Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares. Para expresar sus opiniones, toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

PARÁGRAFO: Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarias de las Comisiones.

Cuando se trata del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaria General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

Según el demandante, la expresión acusada viola los artículos 1º, 2º, 4º, 13º, 20, 23 y 84 de la Constitución pues faculta a la Mesa Directiva para "restringir de manera indebida el tiempo o temas que podría tratar ante las Cámaras el Vocero Popular", con lo cual se desconoce la igualdad de todos los intervinientes en los debates parlamentarios. Además el aparte desconoce que toda persona tiene derecho a "que una vez reglamentado el ejercicio de un derecho, ninguna autoridad le imponga al ciudadano mayores trabas para el pleno goce de aquel." En cambio, la ciudadana interviniente considera que la expresión no viola la Constitución pues es un desarrollo legal de la iniciativa popular, sin que se desconozca la igualdad entre las personas. Finalmente, para la Vista Fiscal, la expresión cuenta con un sólido respaldo pues es un desarrollo del artículo 153 superior, el cual señala que la ley orgánica debe reglamentar el funcionamiento de las sesiones del Congreso. Además, el artículo 31 de la Ley Estatutaria de mecanismos de participación señala también que la iniciativa popular "será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la Corporación respectiva". Concluye entonces el Viceprocurador:

"La posibilidad de que las normas que sean establecidas por la Directiva de la Corporación para regular lo relativo a las intervenciones del vocero de la Iniciativa Popular en mención designado por la ciudadanía, contenga restricciones al derecho de participación y a otros derechos, no puede constituirse en un argumento idóneo de inconstitucionalidad, pues tal consideración no invalida, por sí misma, la facultad del Legislador, otorgada como se ha dicho por la misma Carta, para establecer los reglamentos concernientes a su actividad legislativa, que es lo que hizo con la expresión impugnada. De ser viable ese criterio argumentativo, serían susceptibles de impugnación exitosa todas las autorizaciones contempladas en la ley que faculten a un órgano del Estado para dictar las normas de su funcionamiento interno, pues en todos los casos cabría la posibilidad señalada por el demandante.

Finalmente, es de resaltar que las garantías para que la intervención del vocero de las Iniciativas Populares Legislativas se cumpla, sin las restricciones arbitrarias temidas por el demandante, se encuentran generosamente previstas en los numerales 2 y 3 de la Ley Estatutaria ya citada, según los cuales dicho vocero ha de ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto correspondiente y deberá ser oído en todas las etapas del trámite que han de surtirse. Garantías que deben ser respetadas por las normas que prevé la expresión acusada, dado el carácter especial de la Ley de Mecanismos de Participación."

2.4 Artículos 258, 259 y 260.

Los artículo 258, 259 y 260 preceptúan:

Artículo 258. Solicitud de informes por los Congresistas. Los Senadores y Representantes pueden solicitar cualquier informe a los funcionarios autorizados para expedirlo, en ejercicio del control que corresponde adelantar al Congreso. En los cinco (5) días siguientes deberá procederse a su cumplimiento; su omisión obligará la designación de un agente especial de la Procuraduría General de la Nación a fin de que se proceda de conformidad y sin perjuicio de los dispuesto en el siguiente artículo.

Artículo 259. Incumplimiento en los informes. El no presentarse oportunamente, en los términos establecidos, los informes obligatorios o los que soliciten, acarrea consecuencias que pueden llegar a calificarse por las Cámaras respectivas como de mala conducta por parte del funcionario

responsable.

En tratándose de Ministros del Despacho se aplicarán las disposiciones especiales de control político.

Artículo 260. Solicitud de documentos. Cuando las Cámaras Legislativas o sus Comisiones necesitaren para el despacho de los negocios que estuvieren atendiendo, documentos existentes en algún Ministerio o en otra oficina o archivo público, el Presidente así lo manifestará a la respectiva autoridad quien dispondrá su envío oportuno, a más tardar en los diez (10) días, siguientes.

Según el demandante, el artículo 258 viola la Carta. pues omite señalar que el control que del Congreso es político y se ejerce "sobre determinados entes oficiales o sobre determinados funcionarios del poder Ejecutivo, nunca sobre los funcionarios del Órgano Judicial del poder Público". Así mismo considera que la obligación que esa norma impone a la Procuraduría General de la Nación para que ésta designe un agente suyo en caso de incumplimiento de los informes allí previstos, desconoce la autonomía del Jefe del Ministerio Público prevista en el artículo 275 de la Carta. Igualmente considera el actor que el artículo 259 viola el debido proceso y el derecho de defensa, pues deja al arbitrio de las Cámaras la calificación de las consecuencias disciplinarias que puedan acarrear el incumplimiento de que trata el artículo 258. Se trata pues de una norma "evidentemente abstracta, violando los principios de Tipicidad y Legalidad", la cual permite, además que las Cámaras presionen "a un funcionario (judicial por ejemplo) a violar la Reserva de un asunto en menoscabo evidente del artículo 6º de la Constitución Política". Finalmente, para el demandante el artículo 260 quebranta los mismos principios pues "hace caso omiso de la Reserva que tienen determinados asuntos como los judiciales durante la etapa de Investigación".

Para la ciudadana interviniente, estos tres artículos se ajustan a la Carta pues son un desarrollo de la facultad de control político del Congreso, en virtud de la cual puede pedir informes, citar a los ministros e incluso proponer mociones de censura (CP art. 135)

Por su parte, el Ministerio Público considera que el artículo 258 es constitucional pues hace referencia al control político, por lo cual "no se trata de un control que discrecionalmente el Congreso pueda definir, sino de aquél que le corresponde ejercer según la Carta". Además, aunque la consecuencia del incumplimiento de la solicitud de informes sea mala conducta, tal falta no es sancionable disciplinariamente por las Cámaras sino por el Ministerio Público, por lo cual la Vista Fiscal considera que no hay violación al debido proceso. A pesar de ello, el Viceprocurador solicita, sin clara justificación, la inconstitucionalidad del artículo 259. Finalmente, para el Ministerio Público, el artículo 260 se ajusta a la Carta, pues es "desarrollo del numeral 6º del artículo 135 constitucional, según el cual es facultad de cada Cámara recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la Administración Pública para el mejor desempeño de sus atribuciones, así como del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre las ramas del poder público"

2.5. Artículos 267 y 277.

Los artículos 267 y 277 preceptúan. Se subraya la parte demandada.

Artículo 267. Fuero para el juzgamiento. De los delitos que cometan los Congresistas conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.

En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación.

PARÁGRAFO. La privación de la libertad sólo es procedente cuando se haya proferido resolución acusatoria debidamente ejecutoriada

Artículo 277. Suspensión de la condición congresional. El ejercicio de la función de Congresista puede ser suspendido en virtud de una decisión judicial en firme. En este evento, la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista conocerá de tal decisión que contendrá la solicitud de suspensión a la Cámara a la cual se pertenezca.

La Comisión dispondrá de cinco (5) días para expedir su dictamen y la comunicará a la Corporación legislativa, para que ésta, en el mismo término, adopte la decisión pertinente.

Si transcurridos los términos no hubiere pronunciamiento legal, la respectiva Mesa Directiva ordenará la suspensión en el ejercicio de la investidura congresal, la cual se extenderá hasta el momento en que lo determine la autoridad judicial competente.

Cuando se tratare de hechos o conductas que conozca la Corte Suprema de Justicia la suspensión sólo es procedente cuando se haya dictado Resolución (sic) acusatoria debidamente ejecutoriada.

Según el demandante, el parágrafo del artículo 266 desconoce la igualdad, pues consagra un privilegio en favor de los Congresistas, quienes sólo podrán ser privados de libertad una vez ejecutoriada la resolución acusatoria, mientras que el ciudadano ordinario puede ser detenido desde que se profiere una medida de aseguramiento. Un cargo similar formula contra el último inciso del artículo 277 pues, según su parecer, también establece un privilegio inaceptable, pues mientras que los otros funcionarios son suspendidos una vez en firme una medida de aseguramiento, en el caso de los congresistas es necesario esperar a que esté ejecutoriada la resolución acusatoria. En cambio, según la ciudadana interviniente, ambos apartes de los artículos 267 y 277 se ajustan a la Carta pues son un desarrollo del fuero constitucional que tienen determinados funcionarios.

Por su parte, el Viceprocurador solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-025/93 que declaró inexequible el parágrafo del artículo 267, y declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 277. Según su criterio, el actor yerra al comparar genéricamente la situación del Congresista con la de los otros funcionarios, pues se trata de un inadecuado patrón de comparación, ya que los Senadores y Representantes

tienen una especial jerarquía puesto que "por mandato constitucional son la expresión y personificación de la Rama Legislativa". En ese orden de ideas, sus pares son quienes ocupan la cúpula de la Rama Ejecutiva y Judicial del Poder Público, por lo cual es frente a éstos que se debe efectuar la comparación, pues "la cúpula que materializa, dirige y representa dichas ramas y poderes" debe tener el "mismo tratamiento legal en idénticas situaciones de hecho como su INVESTIGACIÓN y JUZGAMIENTO", lo cual justifica un trato diferente "respecto de los DEMÁS SERVIDORES PÚBLICOS". Ahora bien, señala la Vista Fiscal, los Congresistas por razones obvias no pueden ser juzgados por el Congreso, pero ello no significa que se les pueda conferir "un tratamiento DESIGUAL al de sus PARES". En ese orden de ideas, si bien la Carta no señala la oportunidad procesal en que se puede suspender la condición de Congresista, el artículo 175 ordinal 1º indica que para los altos funcionarios juzgados por el Senado, que son los miembros de la cúpula de los otros órganos del Estado, la suspensión de empleo se da cuando la acusación sea públicamente acogida. Por consiguiente, en virtud del principio de igualdad, se infiere que el Congresista cesa en sus funciones únicamente cuando se profiera contra él una medida equivalente a una "acusación públicamente acogida." En tal entendido, el Viceprocurador solicita la constitucionalidad condicionada del inciso final del artículo 277.

2.6. Artículo 327.

El artículo 327 preceptúa. Se subraya la parte demandada.

Artículo 327. Composición. Estará conformada por siete (7) miembros, elegidos por el sistema del cuociente electoral. Deberán acreditar la calidad de abogados, con título universitario, o haber pertenecido a la misma Comisión y tener conocimientos preferencialmente en las disciplinas penales.

Según el actor, la expresión acusada es inadmisible constitucionalmente pues permite que funcionarios legos en los asuntos del derecho juzguen a los altos funcionarios, con lo cual se desconoce el debido proceso y la misma figura del fuero de juzgamiento. Por ello concluye:

"Ningún ciudadano puede desempeñar labores propiamente judiciales sin ser Abogado. Esta preceptiva o aparte acusado, establece una inadmisible excepción (el de haber simplemente pertenecido a esa Comisión Instructora en el pasado), pasando por alto que a Congresistas y, más aún, a Magistrados de las altas Cortes no podría juzgarlos o investigarlos un lego en derecho y menos que no esté especializado en Derecho penal. Más aún, ahí el fuero perdería su razón de ser pues este se consagró para que los iguales juzguen a sus iguales en investidura, rango o representatividad".

En cambio, el Ministerio Público considera que la expresión es constitucional, pues no sólo no se trata de legos en derecho, ya que la propia disposición exige que tengan conocimientos en las disciplinas penales sino, además, porque el actor desconoce el origen popular de los Representantes. Concluye entonces la Vista Fiscal:

"En efecto a quien se postula de candidato a la Cámara, no podrá, sin violar el principio de igualdad, exigírsele que sea abogado si desea además hacerlo como miembro de ella en su célula investigadora (....). De igual suerte los Senadores como jueces no podrían desempeñarse de tales, ni como acusadores serlo ante la Corte Suprema de Justicia. Al legislador no se le puede exigir, ni por la vía de la acusación de sus normas, que desconozca la realidad social pero menos aún la Carta. Es la propia Carta la que dispone que a la Cámara accedan, sin consideraciones a su profesión, disciplina u oficio, personas entre las cuales deban repartirse las funciones del Congresista, entre las cuales, por mandato del Constituyente, está la de juzgar a ciertos dignatarios del Estado en su conducta atentatoria de la ley penal o de la disciplinaria, y dicha realidad no la puede desatender el Congreso. (....) Lamentablemente, lo que el actor busca es una reforma constitucional que no se logra mediante esta vía, ni por ella puede -pese a todo el dilema de su cuestión- dejar sin efecto la función judicial del Congreso como expresión democrática y asiento multidisciplinario de personas favorecidas con el voto de sus conciudadanos para destinos que la propia Carta no calificó de modo específico ni excluyó o incluyó recayera en ciertas profesiones o disciplinas."

2.7. Artículos 331

El artículo 331 preceptúa. Se subraya la parte demandada.

Artículo 331. Reparto y ratificación de queja. El Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación, dentro de los dos (2) días siguientes, repartirá la denuncia o queja entre los representantes que integran la Comisión. A quien se le reparta se le denominará Representante-Investigador. Este, dentro de los dos (2) días siguientes, citará al denunciante o quejoso para que se ratifique bajo juramento.

Si no se ratificare y no hubiere mérito para investigar oficiosamente se archivará el asunto y el Representante-Investigador informará de ello al Presidente de la Comisión.

Para el demandante, el inciso acusado viola la Carta pues para iniciar de oficio una investigación es suficiente con que el investigador tenga el conocimiento del hecho punible, razón por la cual no se requiere de ratificación de la denuncia para que se adelante la investigación. El Ministerio Público no acoge el criterio del actor pues considera que su interpretación de la disposición acusada es errónea. En efecto, según su criterio, para que el Representante-Investigador archive el asunto es necesario que no haya mérito para investigar el hecho oficiosamente. "De tal manera -concluye el Viceprocurador- que la sola ausencia de ratificación por parte del denunciante o quejoso no es suficiente para que el mencionado representante pueda tomar la determinación de que trata el inciso acusado", excepto en los casos de querellante legítimo, por lo cual la norma es exequible.

2.8 Artículos 334 y 337.

El artículo 334 preceptúa. Se subraya la parte demandada.

Artículo 334. Indicio grave. Indagatoria. Cuando en la investigación exista por lo menos un indicio grave de que el denunciado es autor o partícipe del hecho que se investiga, el Representante-Investigador lo citará para que dentro de los dos (2) días siguientes comparezca a rendir indagatoria. Si fuere capturado en flagrancia, se le dejará en libertad y citará en la forma antes dicha. Si no compareciere se le emplazará, designará defensor de oficio y se continuará la actuación.

El artículo 337, integralmente demandado, preceptúa:

Artículo 337. Principio de libertad del procesado. Durante la investigación rige el principio de libertad del procesado. Por eso no hay lugar a proferir medida de aseguramiento alguna contra él.

Según el actor, las dos disposiciones son discriminatorias pues establecen privilegios en favor de quienes sean investigados por la Cámara de Representantes, pues no se puede proferir medida de aseguramiento contra ellos y, en caso de flagrancia, tienen que ser dejados en libertad. Esto es incompatible con la Carta pues significa que "durante toda la etapa instructiva o investigativa no se puede privar de la libertad al funcionario acusado del punible correspondiente, ni aún en los casos (la norma no hace mención de ello) en que haya manifiesta FLAGRANCIA o de tratarse de delitos comunes de suma gravedad."

Por su parte, la Vista Fiscal considera que la expresión impugnada del artículo 334 no es un privilegio injustificado sino "un desarrollo de la institución del fuero especial que la misma Carta ha establecido en el campo judicial para ciertos funcionarios, que en razón de su investidura no es razonable que tengan el mismo tratamiento que quienes no tienen a su cargo las delicadas funciones correspondientes a los altos cargos del Estado". En relación con el artículo 337, el Viceprocurador considera que a su análisis son aplicables algunas de las consideraciones hechas en relación con el artículo 277, esto es, que en materia de fuero y procedimiento debe existir un tratamiento igual para los Congresistas y los altos dignatarios de las otras ramas del poder. Por ende, sugiere la Vista Fiscal, si contra los congresistas no se prohibe que haya medida de aseguramiento entonces no parece razón para que se establezca tal exclusión general contra los otros altos dignatarios, pues ello implica una discrimianción. Por consiguiente, el Ministerio Público solicita que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 337, a fin de que de la Corte precise "que la prohibición en ella contenida se refiere a las medidas de aseguramiento concernientes a la privación de libertad de los procesados como su título lo indica, en la investigación y que cesa en funciones públicas una vez la acusación quede en firme o sea públicamente acogida por quien deba juzgar."

2.9. Artículos 340 y 364.

Los artículos 340 y 364 preceptúan. Se subraya la parte demandada.

Artículo 340. Cierre de la investigación. Agotada la investigación vencido el término legal para realizarla, el Representante-Investigador dictará auto declarándola cerrada. En este mismo auto, contra el que no procede recurso alguno, se ordenará dar traslado por el término de diez (10) días al defensor para que presente sus puntos de vista sobre el mérito de la investigación.

Artículo 364. Intervención de la Procuraduría. El Procurador General de la Nación, por si o por medio de sus delegados y agentes, podrá intervenir en este proceso para cumplir las funciones señaladas en el numeral 7º del artículo 277 de la Constitución. No tendrá, sin embargo, facultades de sujeto procesal.

La expresión impugnada del artículo 340 viola, según el demandante, el debido proceso y la igualdad de las partes, pues "consagra una abierta discriminación" al omitir que el auto de cierre de investigación sea trasladado también a los demás sujetos procesales distintos del defensor. Igualmente considera el actor que viola la igualdad y desconoce las funciones constitucionales del Ministerio Público (CP art. 277) el aparte del artículo 364 que niega el carácter de sujeto procesal al Procurador General de la Nación o a sus delegados en los procesos que adelanten contra altos funcionarios, ya que corresponde a esa entidad velar y propender por el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, y defender los derechos humanos fundamentales, para lo cual se previó su intervención ante las autoridades judiciales.

La Vista Fiscal acoge los anteriores planteamientos del actor y solicita la inexequibilidad de los apartes acusados de ambos artículos. De un lado considera que la expresión acusada del artículo 340 excluye injustificadamente a los demás sujetos procesales, respecto del traslado del auto que declare cerrada la investigación, con lo cual se viola el debido proceso y "la igualdad entre las partes que intervienen o pueden intervenir en un proceso judicial, como es el caso del Ministerio Público y de quien tenga la vocación procesal de parte civil." Igualmente coincide con el actor en que la frase final del artículo 364 viola la igualdad y desconoce las funciones constitucionales del Ministerio Público pues "su intervención en los procesos cuando ella sea necesaria en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, es una prescripción constitucional de ineludible cumplimiento".

2.10. Artículo 345.

El artículo 345 preceptúa. Se subraya la parte demandada.

Artículo 345. Proyecto de resolución sobre la acusación. El Senador-Instructor estudiará el asunto y presentará un proyecto de resolución admitiendo o rechazando la acusación. En este último caso deberá proponer la cesación de procedimiento.

Este proyecto se presentará a la Comisión de Instrucción la cual, dentro de los dos (2) días siguientes, se reunirá para decidir si acepta o no el proyecto presentado por el ponente.

El demandante impugna la frase final del inciso primero porque viola la autonomía del funcionario judicial, pues el Senador-Instructor adquiere

transitoriamente ese carácter y por ende sólo está sometido a lo que ordene la Constitución y la Ley. Por consiguiente, al disponer la norma acusada que este funcionario debe proponer la cesación de procedimiento en el evento en que la acusación aprobada por la Cámara de Representantes sea rechazada, se coarta su autonomía para tomar otras determinaciones, como la reapertura de la investigación, con lo cual se desconocen otros principios constitucionales como el de legalidad y el de prevalencia del derecho sustancial.

La Vista Fiscal considera que no corresponde al Senador-Instructor tomar las determinaciones de fondo, pues ello es competencia de la Plenaria ya que, "según el numeral 4º del artículo 175 el juicio y la sentencia definitiva se reservaron al Senado". Concluye entonces el Viceprocurador:

"(E)l texto desconoce al Senado su capacidad sobre tan delicado asunto como lo es decidir si acusa o cesa el procedimiento, si falla él o el asunto prosigue ante la Corte Suprema de Justicia, por lo que solicitará la declaración de inexequibilidad parcial del artículo 345 a partir de la expresión ´admitiendo o rechazando la acusación...´, así como el resto de su inciso primero y la totalidad de su inciso segundo, ante su conexidad e integralidad con la materia jurisdiccionada ante la Corte Constitucional."

III. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia, cosa juzgada constitucional y diversidad de temas a tratar.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos impugnados de la Ley 5º de 1992, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra varias normas legales.

2- Algunas de las disposiciones acusadas de la Ley 5º de 1992 ya fueron objeto de pronunciamiento por la Corte. Así, la sentencia C-025/93 declaró inexequible el parágrafo del artículo 267 . Por su parte, la sentencia C-245/96 declaró exequible el artículo 337 y, finalmente, en la misma sesión en donde se discutió la presente providencia, la sentencia C-385/96 declaró exequible pero de manera condicionada la expresión "al defensor" del artículo 340, pues señaló que ella se ajustaba a la Carta "bajo la condición de que se entienda que el traslado debe darse no sólo al defensor sino a los demás sujetos procesales". Por consiguiente, frente a esos artículos ha operado la cosa juzgada constitucional, por lo cual se ordenará estarse a lo resuelto en las sentencias citadas.

3- El actor impugna numerosos artículos del Reglamento del Congreso que tratan muy diversos temas constitucionales. Así, algunas de las acusaciones están relacionadas con la igualdad entre las ramas de poder en materia informativa, otras con la iniciativa popular y el poder reglamentario de las Cámaras, otras con la facultad constituyente y las funciones de control político del Congreso, otras con la relación del principio de igualdad y el fuero de ciertos funcionarios, y las últimas con la regulación de los procesos adelantados por el Congreso contra ciertos altos dignatarios. La Corte procederá entonces a estudiar de manera separada cada uno de estos diversos temas.

Democracia, opinión pública e igualdad entre las ramas de poder en materia informativa

4- Según el actor, el artículo 88 del Reglamento del Congreso viola la Constitución pues no sólo desconoce la unidad de materia sino que, además, consagra una discriminación en materia informativa contra el Poder Judicial. La Corte no comparte el criterio del demandante pues, de un lado, considera que existe una conexidad suficiente entre el tema de la ley y el artículo impugnado, pues es razonable que el cuerpo normativo encargado de regular la actividad del Congreso incluya una disposición encaminada a conferir una amplia publicidad a las sesiones parlamentarias, a través de diferentes medios de comunicación.

5- De otro lado, desde el punto de vista material, la norma simplemente establece mecanismos para lograr una mayor transparencia y publicidad de los debates y las sesiones en el Congreso, con el fin de hacer más fluidas las relaciones entre el cuerpo legislativo y la opinión pública. Para ello se prevé que haya programas semanales de televisión, comunicados periodísticos y transmisiones especiales de radiodifusión, por medio de las cuales se puedan divulgar las actividades del Congreso. Igualmente se crea un informativo del Congreso, se autoriza a las Mesas Directivas para efectuar contratos que permitan la transmisión en directo de debates de especial importancia y se ordena a la Radiodifusora Nacional la difusión gratuita de estos debates. Finalmente se señala que la autoridad estatal de televisión deberá poner a disposición de las Cámaras sendos espacios semanales en horas de máxima audiencia para que éstas informen sobre las actividades desarrolladas por el Congreso y sus miembros.

La Corte no encuentra ninguna objeción a esta regulación, pues ella pretende dar mayor transparencia a los debates parlamentarios y hacer más fluida la comunicación entre el Congreso y la opinión pública. Esto no puede sino fortalecer la democracia, la cual presupone la existencia de una opinión pública libre e informada, cuyo desarrollo se ve favorecido por la divulgación de los debates y actividades del Congreso. Así, la transparencia y publicidad de los debates parlamentarios cumple en el Estado social de derecho (CP art. 1º) importantes finalidades, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. En efecto, existen determinados argumentos y motivos que pueden invocarse a puerta cerrada pero que no son admisibles al hacerse públicos, pues su injusticia se vuelve manifiesta. Por ello Kant consideraba que uno de los principios trascendentales del derecho publico era el siguiente: "son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados"[1]. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana (CP art. 1º). La publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las

asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional.

Por todo lo anterior, la Corte tampoco coincide con el argumento del demandante según el cual la norma establece una discriminación contra la rama judicial. De un lado, el debate en el Congreso y la tarea legislativa tienen diferencias con la labor de los jueces, por lo cual no tiene por qué ser idéntica la manera como se hacen públicas las actividades de las distintas ramas de poder. Así, si bien la rama judicial no cuenta con programas de televisión o de radio, lo cierto es que los funcionarios judiciales cuentan con otros mecanismos para divulgar el contenido de sus decisiones. Por ejemplo, la propia Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y otras normas concordantes prevén no sólo la publicación de gacetas con las providencias de las altas corporaciones sino que se autoriza a los funcionarios judiciales a explicar el contenido y alcances de sus decisiones. Además, mal se puede exigir, sin afectar el principio de la unidad de materia, paradójicamente invocado por el actor, que la ley que reglamenta la actividad del Congreso establezca también los mecanismos y formas de divulgación de las actividades de la rama judicial.

Finalmente, tampoco encuentra la Corte que este artículo desconozca la autonomía del ente de derecho publico a quien compete la dirección de la televisión (CP arts 76 y 77), pues la propia Carta señala que la política en materia televisiva es determinada por la ley (CP art. 77), por lo cual es perfectamente legítimo que el Reglamento del Congreso reserve ciertos espacios razonables a la divulgación de las actividades parlamentarias.

Poder Constituyente derivado e interpretación auténtica de la Carta.

6- El artículo 219 de la Ley 5 de 1992 señala que las Cámaras tienen la facultad de enmendar la Constitución conforme al procedimiento previsto por ésta y reglamentado "con la máxima autoridad" por esa misma ley. Según el actor, la expresión "con la máxima autoridad" viola la Carta, pues la Constitución es la norma de normas (CP art. 4º), por lo cual no puede una ley ser la norma suprema que reglamenta la actividad de reforma de la propia Constitución.

La Corte coincide con el argumento del actor. En efecto, si la Constitución es la norma superior de la nación colombiana (CP art. 4º), esto significa que toda otra disposición que la contradiga no tiene validez. Por consiguiente, si la reglamentación expedida por el Congreso en materia de reforma a la Carta viola lo prescrito por la propia Constitución en este campo, entonces esa reglamentación legislativa debe ser retirada del ordenamiento para preservar la supremacía de la Constitución. Ahora bien, la propia Carta ha atribuido a la Corte Constitucional el papel de preservar la integridad y supremacía de la Constitución (CP art. 241), por lo cual se entiende que este tribunal es un órgano límite, pues no tiene en este campo ningún superior jerárquico, y su función es interpretar la norma límite, que es la Constitución. Esto significa obviamente que en caso de que exista una conflicto en torno al alcance de una disposición constitucional entre el desarrollo normativo expedido por el Congreso y la interpretación efectuada por la Corte, prevalece la interpretación de esta última, por cuanto ella es la guardiana de la Carta, y por ende su interpretación constitucional funge como auténtica dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Por ello no se puede admitir que la interpretación que el Congreso efectúa de la Carta al expedir normas legales sea la interpretación "con máxima autoridad", por cuanto ello implica confundir la Constitución y la ley, y comporta la erosión del carácter normativo de la Constitución y de su valor jerárquico como norma de normas (CP art. 4º) pues, como lo ha establecido la doctrina jurídica, sin control constitucional al Legislador no existe, *stricto sensu*, Constitución. Al respecto ya había dicho esta Corporación:

"En este proceso abierto y fluido de la interpretación Constitucional no puede el Legislador reclamar el monopolio del mismo y, menos aún, atribuir a sus dictados el carácter de interpretación auténtica. La interpretación que realiza el Legislador de los textos constitucionales la hace en el contexto del ejercicio de su función legislativa y sólo puede obedecer a ese propósito. Las definiciones y precisiones que efectúa no trascienden lo que siempre será norma legal y se funden en ésta. La Corte Constitucional como guardiana de la integridad de la Constitución tiene la misión de confrontar las leyes con sus preceptos y excluir aquéllas que los quebranten, lo que garantiza que la Carta siempre se mantenga como parámetro objetivo de la validez de las restantes normas del ordenamiento y que en todo momento pueda distinguirse lo que es obra del poder constituyente y lo que entra en el campo de los poderes constituidos. De lo dicho se desprende la existencia de un límite cierto a la función interpretativa de los poderes constituidos: sus actos no pueden fungir como interpretación auténtica de la Constitución y elevarse al rango de parámetro constitucional. La Corte en ejercicio de sus atribuciones de defensa del orden constitucional no podría cumplirlas si da cabida a interpretaciones auténticas distintas del fiel entendimiento y lectura que ella misma debe en cada caso hacer de su texto (subrayas no orginales).[2] "

7- En ese orden de ideas, la Corte considera que la expresión impugnada, según la cual la reglamentación que efectúa la Ley 5º de 1992 del procedimiento de reforma a la Constitución a través del Congreso se hace "con la máxima autoridad" desconoce el carácter de poder constituido que tiene esa institución. En efecto, es cierto que el Congreso posee funciones constituyentes, pues tiene la capacidad de reformar la Carta (CP arts 374 y 375), pero no puede ejercer esas atribuciones por fuera de los linderos establecidos por la norma de normas. El Congreso es entonces un poder constituyente pero derivado, por lo cual la reglamentación legal del procedimiento de reforma constitucional está sujeto al control por la Corte Constitucional, pues tiene que ajustarse a lo previsto en la propia Carta. El Legislador puede entonces interpretar con autoridad las leyes que él mismo ha expedido (CP art 150 ord 1º) pero no puede interpretar, con autoridad y de manera auténtica, la propia Constitución, pues dejaría de estar sometido a la Carta, que es norma de normas (CP art. 4º). La expresión "con la máxima autoridad" del artículo 219, parcialmente impugnado, será entonces retirada del ordenamiento.

Iniciativa popular y poder reglamentario de las mesas directivas.

7- El inciso segundo del parágrafo del artículo 230 señala que en las leyes de iniciativa popular habrá un vocero designado por los ciudadanos, el cual podrá intervenir ante las Cámara, para lo cual "deberá inscribirse ante la Secretaria General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva." Según el demandante, la expresión subrayada viola la Carta pues permite restringir arbitrariamente la

participación del vocero en los debates parlamentarios.

La Corte no coincide con el actor pues considera que es perfectamente razonable que las mesas directivas de las Cámaras establezcan una reglamentación para la intervención de los voceros. Eso es expresión del poder correccional que ejercen esas mesas precisamente para permitir que los debates en el Congreso se desenvuelvan de manera ordenada, por lo cual, como bien lo señala la Vista Fiscal, esta expresión es un desarrollo del artículo 153 de la Carta, el cual señala que la ley orgánica debe reglamentar el funcionamiento de las sesiones del Congreso. Además, como bien lo indica el Viceprocurador, esta disposición debe ser interpretada en consonancia con el artículo 31 de la Ley 134 de 1994 o Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación, la cual brinda amplias garantías al vocero de estos proyectos de iniciativa popular, pues los numerales 2º y 3º de ese artículo señalan que el citado vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y oído en todas las etapas del trámite. El vocero podrá también apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular. En ese orden de ideas, las reglamentaciones expedidas por las mesas directivas no sólo deben respetar esos derechos del vocero sino que tienen que ser razonables y proporcionadas al fin que persiguen, cual es garantizar, dentro del respeto de los derechos de los intervinientes, la disciplina, la eficacia y el orden en los debates parlamentarios.

8- Como vemos, la argumentación del actor se fundamenta en un eventual ejercicio arbitrario de una facultad de las mesas directivas, que es en sí misma legítima. El argumento no es entonces válido pues la Corte, "cuando estudia la constitucionalidad de una determinada disposición, efectúa su análisis bajo el supuesto de que ella será interpretada en forma razonable y que, además, será acatada y cumplida, pues mal podría esta Corporación suponer que las normas son promulgadas para no ser observadas o para ser aplicadas en forma arbitraria"[3]. En ese orden de ideas, la Corte declarará exequible esa facultad de las mesas directivas de fijar normas para la intervención de los voceros de los proyectos de iniciativa popular, bajo el entendido de que es una potestad que debe ser ejercida, no de manera arbitraria, sino en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma. Por ello, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la Corte considera que deben ser interpretadas estas facultades de las mesas directivas, señala con claridad que "en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa."

Control político del Congreso y autonomía judicial.

9- Los artículos 258 a 260, que hacen parte del capítulo del Reglamento del Congreso que regula el control político ejercido por ese cuerpo representantivo, establecen la manera como los senadores y representantes pueden solicitar informes y documentos, y las consecuencias que acarrean a las otras autoridades el incumplimiento de tales solicitudes. Según el actor esas normas violan la Carta, por cuanto podrían interferir en la autonomía judicial, pues no precisan que el control del Congreso no puede ejercerse sobre tales funcionarios.

La Corte coincide con el demandante en que efectivamente no puede el Congreso exigir a las autoridades judiciales informes o citarlos para que comparezcan a las sesiones parlamentarias, por cuanto la rama judicial es autónoma e independiente en el ejercicio de sus funciones (CP arts 113 y 228), por lo cual sus decisiones y actividades no pueden estar sometidas a presiones de parte de los otros órganos de poder. Esta Corporación ya había señalado al respecto:

"(L)a administración de justicia debe descansar siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces.

La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. En este punto resulta de importancia anotar que el hecho de que alguna otra rama del poder público participe en la designación de algunos funcionarios judiciales -como es el caso del Senado y del presidente de la República en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional- o que colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia -mediante el concurso económico, logístico o material- no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones. En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. La autonomía del juez es, entonces, absoluta.[4] "

10- Por consiguiente, el Congreso no puede invocar su función de control político -que se ejerce sobre el Gobierno y la administración (CP art. 114)- para interferir en la actividad judicial, citar a los jueces o exigir informes de los mismos, pues de hacerlo, estaría desconociendo que la propia Constitución le prohibe inmiscuirse en los asuntos que son de competencia privativa de las otras autoridades (CP art. 136 ord 1º). Resultan entonces plenamente aplicables en este caso los criterios adelantados por esta Corporación cuando declaró la inexequibilidad de la norma del proyecto de la ley estatutaria que ordenaba a la Fiscalía presentar un informe ante el Congreso "sobre los procesos que conservan la reserva de identidad y sobre los que no la conservan y los motivos que condujeron a estas determinaciones." Dijo entonces la Corte que esa disposición era inconstitucional pues preveía la intromisión "del Congreso de la República en asuntos de competencia privativa de una entidad del Estado perteneciente a la rama judicial, los cuales en nada se relacionan con la facultad constitucional de ejercer el control político sobre las actividades de la administración. Aparece, entonces, palmaria la violación de los artículos 113, 136-1 y 250 de la Constitución Política.[5] "

Sin embargo, lo anterior no implica la inexequibilidad total o parcial de las normas acusadas pues, como bien lo señala el Ministerio Público, la solicitud de informes y documentos establecida por estas disposiciones la hacen los Congresistas precisamente en ejercicio del control político que le ha atribuido la Carta (CP arts 114, 135, 136 y 137). Ahora bien, este control no es absolutamente discrecional pues el Congreso, al ejercerlo, debe respetar no sólo los derechos de las personas sino la estructura orgánica del Estado, por lo cual la propia Carta determina que es

un control político sobre el Gobierno y la administración, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado[6], por lo cual no podrán las Cámaras invocarlo para afectar la autonomía de los funcionarios judiciales. Bajo tal entendido, la Corte no encuentra ninguna objeción a la primera parte del artículo 258 ni al artículo 260, pues éstos se limitan a regular razonablemente el procedimiento para la solicitud de informes y documentos en el ejercicio del control político.

Control político, autonomía de la Procuraduría y poder disciplinario.

11- El actor considera que la segunda parte del artículo 258 desconoce la autonomía orgánica de la Procuraduría, pues ordena que en caso de que una autoridad omita el cumplimiento de una solicitud de un informe de un congresista, entonces tal situación comporta automáticamente la designación de un agente especial de la Procuraduría. La Corte coincide con el actor, pues en numerosas ocasiones esta Corporación ha señalado que la Procuraduría es un ente autónomo de control, que cuenta entonces con la posibilidad de manejar de manera independiente las competencias que la Constitución le asigna[7]. Por consiguiente corresponde al Procurador determinar si, en ejercicio de su poder preferente, nombra o no un agente especial para conocer de una determinada conducta que pueda constituir falta disciplinaria, o si para tal efecto se funda en los funcionarios que ordinariamente cumplen tal labor. Por ende viola esa autonomía que la norma impugnada obligue al Procurador a nombrar un agente especial para que investigue aquellos casos en que una autoridad incumple una solicitud de informe efectuada por un Congresista, por lo cual la expresión correspondiente será declarada inexequible.

12- Según el actor, el artículo 259 viola el principio de predeterminación de las faltas disciplinarias, pues señala que la no presentación oportuna de los informes solicitados por las Cámaras "acarrea consecuencias que pueden llegar a calificarse por las Cámaras respectivas como de mala conducta por parte del funcionario responsable". La Corte coincide con el actor pues esta Corporación ha señalado[8] que el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se aplican, *mutatis mutandi*, en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado. Ahora bien, uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada. En este caso este requisito no se cumple por cuanto la calificación como mala conducta de un determinado comportamiento de un funcionarios no viene predeterminada por la ley sino que está sujeta a la discreción de las Cámaras, que *ex post facto* pueden calificar la conducta del funcionario de mala conducta. Nótese en efecto que la norma no define la omisión como mala conducta sino que simplemente señala que ésta puede ser calificada como tal por las Cámaras. De esa manera no sólo se violan los principios de legalidad e igualdad en el campo disciplinario sino que el Congreso se atribuye funciones disciplinarias de otros órganos, pues no le corresponde a ese cuerpo representativo calificar disciplinariamente la conducta concreta de un servidor público que no le está jerárquicamente subordinado sino que su atribución es la de definir, de manera general, la ley disciplinaria. Por ello la Corte declarará inexequible la atribución de las Cámaras de calificar en concreto la conducta de un determinado funcionario como de mala conducta.

13- Por contrario, la Corte encuentra que el inciso segundo se ajusta a la Carta pues simplemente señala que en relación con los "Ministros del Despacho se aplicarán las disposiciones especiales de control político", lo cual es una consecuencia natural del artículo 135 de la Carta que atribuye control político a las Cámaras sobre estos funcionarios del Gobierno.

Por todo lo anterior, el artículo 259 será declarado exequible, con excepción de la expresión "que pueden llegar a calificarse por las Cámaras respectivas como de mala conducta por parte del funcionario responsable", la cual será retirada del ordenamiento.

Fuero de los congresistas y de los altos dignatarios de las otras ramas del poder y principio de igualdad.

14- Según el actor, el inciso final del artículo 217 desconoce el principio de igualdad pues en general un funcionario es suspendido de su cargo una vez en firme una medida de aseguramiento mientras que, según ese inciso, por razones penales, los congresistas sólo podrán ser suspendidos cuando la Corte Suprema de Justicia haya dictado resolución acusatoria en su contra, y ésta se encuentre debidamente ejecutoriada, lo cual configura un privilegio inaceptable. Por su parte, el Viceprocurador considera que no hay violación de la igualdad por cuanto este inciso es una expresión del fuero de los congresistas. Por ende, según el Ministerio Público, el actor utiliza un patrón de comparación equivocado, ya que la situación del congresista no es equivalente a la de cualquier funcionario. Los senadores y representantes tienen una especial jerarquía puesto que son los máximos dignatarios de la rama legislativa, por lo cual su situación procesal debe ser comparada no con la que la ley establece para el resto de servidores públicos sino con la regulación que la Carta consagra para quienes ocupan la cúpula de las otras ramas de poder. Ahora bien, señala la Vista Fiscal, por razones de imparcialidad los parlamentarios no pueden ser juzgados por el Congreso, pero su situación procesal debe ser idéntica a la del Presidente, a la del Fiscal y a la de los miembros de las altas cortes, que son sus equivalentes funcionales en las otras ramas de poder. Por ende, como la Constitución indica que los dignatarios juzgados por el Congreso son suspendidos del empleo únicamente cuando la acusación formulada por la Cámara sea públicamente acogida por el Senado (CP art. 175 ord 1º), es perfectamente legítimo que el Congresista sólo cese en sus funciones cuando esté ejecutoriada una medida equivalente como la resolución acusatoria.

Debe entonces la Corte examinar si este inciso desconoce la igualdad y consagra una privilegio injustificado en favor de los congresistas, o por el contrario consagra un trato que tiene un fundamento objetivo y razonable.

15- La Corte considera que la Vista Fiscal tiene razón en señalar que los congresistas son los más altos representantes de la rama legislativa, por lo cual, en muchos aspectos, su situación es comparable a la de los altos dignatarios de las ramas ejecutiva y legislativa. Además, la Corte coincide con el Viceprocurador en destacar que los congresistas gozan de un fuero constitucional expreso, pues sólo pueden ser investigados y juzgados por la Corte Suprema (CP art. 235 ord 3º) Sin embargo, el interrogante que se plantea es si lo anterior implica que la situación procesal

penal del congresista en materia de medidas de aseguramiento y de suspensión del cargo debe ser idéntica a la de los dignatarios que son juzgados por el Congreso. Este interrogante lleva inevitablemente a formularse una nueva pregunta: la regla constitucional, según la cual el alto funcionario que es juzgado por el Congreso sólo es suspendido de su cargo una vez acogida la acusación por el Senado, ¿es una norma que tiene fundamento únicamente en la jerarquía del servidor público o ella deriva de la naturaleza de los juicios en las cámaras? En efecto, si esa regla se explica por las especificidades de estos procesos en el Congreso, entonces no es cierto que los parlamentarios, que son investigados y juzgados por la Corte Suprema, tengan derecho a una regulación procesal idéntica a la de los dignatarios investigados por las Cámaras. Debe entonces la Corte analizar la naturaleza de los juicios en el Congreso.

Naturaleza de los procesos en el Congreso y fuero congresistas.

16- En anteriores decisiones esta Corporación mostró que los procesos contra los altos dignatarios en el Congreso tienen una naturaleza muy compleja, pues si bien los representantes y los senadores ejercen en tales eventos ciertas funciones judiciales (CP art. 116), y por ende les son imputables las responsabilidades propias de tales funcionarios, lo cierto es que los parlamentarios no tienen exactamente las mismas competencias de un fiscal o un juez penal ordinario[9]. Para ello conviene recordar las reglas mismas que rigen esos procesos. Así, la Constitución distingue modalidades de juicio, puesto que regula de manera diferente los casos de acusaciones por delitos comunes (CP art. 175 ord 3º) de aquellos en donde se trata de cargos por delitos cometidos en ejercicio de las funciones o de los procesos por indignidad por mala conducta (CP art. 175 ord 3º). Son pues diversos tipos de procesos en donde el papel del Congreso es diferente.

Así, en los juicios por delitos comunes, ni la Cámara ni el Senado imponen sanciones sino que su labor es un prerrequisito para el desarrollo del proceso penal mismo, el cual se adelanta ante la Corte Suprema, pues la Constitución señala claramente que en tales eventos el Senado se limita a declarar si hay o no seguimiento de causa y, si es el caso, procede a poner al acusado a disposición de su juez natural, la Corte Suprema. La labor del Congreso es entonces la de configurar un requisito de procedibilidad, por lo cual esta Corporación ha dicho que este fuero especial ante el Congreso "no implica el sometimiento a jueces y tribunales especiales, esto es, distintos de los ordinarios, en aquellos casos en que sean objeto de investigaciones y eventualmente acusaciones, determinados funcionarios del Estado, sino el cumplimiento de un trámite procesal especial de definición de la procedencia subjetiva y en concreto del juicio penal.[10] "

Por su parte, los juicios por indignidad simple, por su propia naturaleza, son procesos que tienen un carácter más político que penal, esto es, son un "juicio de responsabilidad política"[11], pues constituyen, como lo dijo en su momento la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía la guarda de la Constitución, el ejercicio del "derecho de punición por indignidad política (*impeachment)*[12] "*. Por ello en tales casos la Cámara es verdaderamente un fiscal pleno y el Senado es el juez natural de los altos dignatarios, pero la única sanción que puede imponer este cuerpo representativo en tal proceso es la destitución del cargo y la pérdida o suspensión de los derechos políticos (CP art. 175 ord 2º).*

Ahora bien ¿qué sucede cuando la conducta indigna es a su vez un delito que implica una sanción más grave? En tales casos, la Constitución aclara que "al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena" (CP art. 175 ord 2º). La Constitución distingue entonces claramente la conducta simplemente indigna de la conducta que es además delictiva, pues admite las hipótesis de acusaciones por ambos conceptos. Además la Carta establece que si el comportamiento, fuera de ser indigno, es también delictivo y amerita una pena mayor, el juez natural para tal efecto ya no es el Congreso sino la Corte Suprema. Esto significa que la indignidad es un concepto más amplio que el del delito cometido en ejercicio del cargo o el delito común, pues si no fuera así, no se entendería este último mandato constitucional, que muestra que la propia Carta admite que hay casos en donde ha habido una conducta indigna sin que haya habido delito, evento en el cual no habrá lugar a poner al reo a disposición de la Corte Suprema.

Por eso, en caso de que la conducta sea indigna y delictiva, la labor del Congreso es entonces de doble naturaleza. De un lado, debe adelantar autónomamente el proceso de responsabilidad por indignidad e imponer la sanción prevista por la propia Carta (destitución y pérdida o suspensión de derechos políticos) y del otro, al igual que con los delitos comunes, debe configurar el requisito de procedibilidad para que el reo sea puesto a disposición de la Corte Suprema.

17- El anterior examen ha mostrado que si bien el Congreso ejerce determinadas funciones judiciales, en ningún caso la Constitución ha atribuido a este órgano la facultad de imponer penas privativas de la libertad a los altos dignatarios que juzga, las cuales son estrictamente reservadas a la Corte Suprema. El Congreso sólo destituye y suspende o priva al reo de sus derechos políticos y, para casos que ameriten otras penas, efectúa una labor que permite que se adelante el proceso penal respectivo ante el juez natural: la Corte Suprema de Justicia. Siendo así las cosas, adquiere pleno sentido la regla según la cual el reo en estos procesos sólo es suspendido del cargo una vez admitida la acusación por el Senado pues, como durante el juicio en las Cámaras no hay lugar a que el alto dignatario sea detenido, por cuanto no puede el Congreso dictar tal medida, no existe ninguna posibilidad de que sea necesario suspender a la persona de su cargo para poder hacer efectiva esa medida, lo cual no sucede en los procesos que son adelantados ante los funcionarios penales naturales, pues éstos tienen la posibilidad de dictar un auto de detención. Y, de otro lado, si el objeto esencial de la sanción impuesta por el Senado es la destitución, es lógico que la Constitución busque que la separación del cargo esté lo más próxima a la decisión final del Senado, pues el fuero de los altos dignatarios busca proteger el ejercicio del cargo y el normal funcionamiento de la administración pública, por lo cual es natural que la Constitución proteja al máximo el ejercicio del cargo de interferencias infundadas.

18- Lo anterior muestra que la regla según la cual el reo en los procesos en el Congreso sólo es suspendido del cargo una vez admitida la acusación por el Senado deriva de la naturaleza misma de estos juicios. Es pues una regla constitucional expresa que se explica por la decisión del Constituyente de atribuir a ciertos funcionarios un fuero especial, según el cual son investigados por el Congreso, y que no encuentra ninguna justificación expresa por fuera de tal regulación. Por ende, si la norma ordinaria en materia penal es más restrictiva, no hay lugar a extender por la vía legal esa regla a otros dignatarios de alta jerarquía pero que no son juzgados por el Congreso, por cuanto en tales casos

prima el principio de igualdad, establecido por la Carta, según el cual todos los colombianos en general y todos los servidores públicos en particular son iguales ante la ley (CP art. 13), y por ende están sometidos a la mismas normas penales. Ahora bien, de manera general la ley establece que, salvo ciertas excepciones, un servidor público es suspendido de su cargo cuando se busque hacer efectivo un auto de detención en su contra (C de PP arts 374, 399 y 400), por lo cual la Corte Constitucional considera que establece un trato diferente injustificado el inciso final del artículo 217 según el cual, en las actuaciones penales, los congresistas sólo podrán ser suspendidos una vez esté ejecutoriada una resolución acusatoria dictada por la Corte Suprema de Justicia. Este privilegio es aún menos aceptable si se tiene en cuenta que los destinatarios del mismo son los congresistas, quienes son los mismos autores de la norma que lo configura. Por todo lo anterior, la Corte considera que en este caso siguen siendo plenamente aplicables los criterios desarrollados por la Corporación en la sentencia C-025/93, la cual declaró inexequible el parágrafo del artículo 267 de esa misma Ley 5º de 1992, el cual establecía que los congresistas sólo podían ser detenidos una vez ejecutoriada la resolución acusatoria. Dijo entonces la Corte:

"Sin embargo, no puede el Congreso, a través de ley instituir privilegios o prerrogativas, cuya concesión sólo podría remitirse al momento constituyente. Más tarde, un poder constituido, sólo a riesgo de abusar de sus propios instrumentos y quebrantar el principio de igualdad (CP art. 13), podría rodearse de tales exenciones. Remplazado el antiguo sistema de la inmunidad, por el de un fuero especial, el único papel que puede asumir el Legislador al dictar su reglamento se contrae a hacer compatible su normal funcionamiento con la existencia y plena operancia de dicho fuero.

En este sentido, la precisión que se introduce en la ley acusada desconoce la independencia (CP art. 228) y la competencia funcional de la Corte Suprema de Justicia para ordenar la detención del Congresista (CP art. 186) y configura en favor de este último la consagración de un privilegio - adicional a su fuero - no previsto por el Constituyente y, por tanto, de imposible concesión unilateral por parte del mismo poder constituido beneficiario del mismo.

De otra parte, la reserva expresa y absoluta de competencia para ordenar la privación de la libertad de un Congresista que la Constitución atribuye única y exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia - máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria -, independientemente de la etapa de investigación o juzgamiento y de la época de la comisión del delito, constituye suficiente garantía para el Congreso como institución y para cada uno de sus miembros, que no se interferirá de manera arbitraria e inconveniente en su correcto funcionamiento y en el ejercicio de sus deberes y derechos.

Por lo expuesto, cabe declarar la inexequibilidad del parágrafo del artículo 267 de la Ley 5a. de 1992.[13] "

Por todo lo anterior, esta Corporación declarará la inexequibilidad del inciso final del artículo 277 de la Ley 5º de 1992

Naturaleza de los procesos en el Congreso y fuero de los otros altos dignatarios.

19- Por exactamente las mismas razones, esto es, por las particularidades del juicio en el Congreso, la Corte no encuentra aceptables las impugnaciones contra el artículo 334 de esa misma ley, según el cual, si un funcionario con fuero ante el Congreso, es capturado en flagrancia, deberá ser liberado y citado por la Comisión de Acusaciones para que rinda indagatoria. El demandante considera que esa disposición atenta contra la igualdad pues establece un privilegio en favor de quienes sean investigados por el Congreso. Sin embargo, la Corte no encuentra de recibo ese cargo, pues tal regulación se desprende de la naturaleza misma de esos juicios. Así, si el Congreso no puede privar de la libertad a una persona, entonces es natural que el alto dignatario que tenga fuero ante ese cuerpo representativo y sea capturado en flagrancia deba ser liberado y no pueda ser detenido durante la investigación, pues no existe ninguna autoridad con capacidad para dictar una medida de privación de la libertad en su contra. Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del aparte impugnado de ese artículo, pues es un derecho de estos funcionarios que deriva de la Constitución misma, y que es totalmente natural mientras se mantenga el fuero especial de ciertos dignatarios de ser procesados en el Congreso. Como es obvio, una vez surtido el trámite en las cámaras, y en caso de que haya lugar a juicio ante la Corte Suprema de Justicia, y en virtud del principio de igualdad (CP art. 13), estos altos dignatarios quedan sujetos a las reglas penales ordinarias.

Otros aspectos de la regulación del proceso en el Congreso.

20- Las anteriores consideraciones sobre la naturaleza de los procesos en el Congreso, permiten examinar las impugnaciones contra los otros artículos de la Ley 5º de 1992.

Así, la Corte no encuentra ninguna objeción al artículo 327 según el cual, para ser miembro de la Comisión de Acusaciones no es necesario ser obligatoriamente abogado sino que pueden participar en ella quienes hayan pertenecido a la misma comisión y tengan conocimientos en las disciplinas penales. En efecto, la propia Constitución ha establecido un fuero especial a ciertos altos dignatarios, según el cual sólo pueden ser investigados por el Congreso. La misma Carta ha atribuido a las plenarias de las cámaras la toma de las principales decisiones, tal y como esta Corporación ya lo ha establecido en anteriores decisiones[14]. Y, finalmente, la Constitución no establece el requisito de ser abogado para acceder a las Cámaras. Todo ello significa que el Constituyente ha aceptado que ese proceso pueda ser instruido y decidido por no abogados, por lo cual es razonable que la ley orgánica no exija ser abogado para hacer parte de la Comisión de Acusaciones, y baste para ello tener conocimiento en las disciplinas penales.

Además, la Corte destaca que esa posibilidad de que el juicio en el Congreso pueda ser adelantado por quienes no son abogados no desconoce la reserva judicial en materia de libertad (CP art. 28) ni el debido proceso (CP art. 29) pues, como ya se indicó anteriormente, el juez natural de los altos dignatarios en materia estrictamente penal es la Corte Suprema, pues el Congreso sólo puede imponer la destitución y la pérdida o suspensión de los derechos políticos.

21- En ese mismo orden de ideas, la Corte tampoco encuentra ninguna objeción contra el aparte impugnado del artículo 345, según el cual el Senador Instructor deberá proponer la cesación de procedimiento en caso de que rechace la acusación. En efecto, la norma no atribuye la competencia de tomar la decisión al Senador Instructor, caso en el cual sería inconstitucional por usurpar la competencia del plenario, sino que simplemente le fija lineamientos sobre el proyecto a ser presentado. Y eso en manera alguna le desconoce su autonomía como funcionario judicial, calidad que ostenta en ese momento, pues es precisamente la ley, a la cual está sometido (CP art. 230), la que establece las reglas de su proceder. En tal sentido, la Corte encuentra perfectamente aplicables a este caso los criterios desarrollados por la sentencia C-222/96, la cual declaró exequible otro aparte normativo de este mismo artículo. Dijo entonces la Corte:

"Si bien, como ya se ha expresado, la Corte comparte el argumento central de la demanda, en el sentido de que las funciones judiciales asignadas por la Constitución a cada una de las Cámaras que conforman el Congreso, lo son de dichas corporaciones en pleno, y no de una de sus células, no encuentra en el artículo 345 elementos que puedan contrariar ese principio superior, pues dicho artículo, el 345 de la ley 5a. de 1992, se limita a regular el procedimiento a seguir al interior de la Comisión de Instrucción, célula cuyo origen se encuentra en el numeral 4 del artículo 175 de la Carta, y cuyas funciones, mientras estén dirigidas a sustanciar el trabajo del pleno en los casos en que haya acusación de la Cámara de Representantes, serán acordes con la voluntad expresada por el Constituyente; en esta norma se establece, como es obvio, que la Comisión estudie y decida sobre el proyecto que presente el Senador-Instructor, sin que se desprenda de su contenido que se le faculte para tomar una decisión definitiva en algún sentido, como sí lo señala el legislador en el artículo 346; sus disposiciones simplemente consignan las reglas a seguir para el desarrollo de la necesaria relación entre el instructor y los demás miembros de la comisión al interior de la misma."

22- El inciso segundo del artículo 331 señala que en caso de que haya una denuncia, pero ésta no sea ratificada "y no hubiere mérito para investigar oficiosamente se archivará el asunto y el Representante-Investigador informará de ello al Presidente de la Comisión." Para el demandante, este inciso viola la Carta pues para iniciar de oficio una investigación es suficiente con que el investigador tenga el conocimiento del hecho punible, razón por la cual no se requiere de la ratificación de la denuncia para que se adelante la investigación. Sin embargo, como bien lo señala el Ministerio Público, el criterio del actor se funda en una interpretación errónea del inciso, pues éste exige dos requisitos para que proceda el archivo: que no haya ratificación de la denuncia, y que no haya mérito para investigar oficiosamente, por lo cual la sola ausencia de ratificación no es suficiente para que se archive el asunto, excepto, como es obvio, en los casos de querellante legítimo. Se trata de una regulación perfectamente razonable, pues con ello se pretende racionalizar el trabajo judicial del Congreso evitando que deba investigar y pronunciarse sobre denuncias manifiestamente infundadas. Al respecto ya había dicho la Corte:

"Si se tiene en cuenta que a dicha Corporación, la Cámara de Representantes, le corresponde investigar a aquellos funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Carta, esa función en cada caso puede conducir a una de dos definiciones: la primera, que por no existir mérito se precluya la investigación y se ordene el archivo del expediente, y la segunda, que al encontrar que existe mérito y fundamento suficiente se formule la respectiva acusación ante el Senado de la República; una y otra definición corresponden al pleno de la Cámara de Representantes, sin que haya lugar a distingos o categorizaciones que fundamenten el traslado de esa responsabilidad a una instancia diferente, salvo que la denuncia o queja sea manifiestamente temeraria o infundada, caso en el cual no se le deberá dar curso. (subrayas no originales)[15] "

Juicio en el Congreso y sujetos procesales.

23- Finalmente entra la Corte a analizar la impugnación contra el aparte del artículo 364 de esta ley, el cual señala que el Procurador General, por sí o por medio de sus delegados y agentes, puede intervenir en este proceso para cumplir las funciones señaladas en el numeral 7º del artículo 277 de la Constitución pero no tiene las facultades de sujeto procesal. Según el actor y la Vista Fiscal, esta expresión desconoce las funciones constitucionales del Ministerio Público (CP art. 277).

La Corte considera que el aparte acusado es contradictorio y desconoce las funciones constitucionales del Ministerio Público. En efecto, si el artículo 277 ordinal 7º señala que la Procuraduría debe intervenir en los procesos cuando ello sea necesario para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, mal puede la ley invocar esa prescripción constitucional para negar al Procurador o a sus agentes carácter procesal en estos juicios, que son de importancia trascendental para que el Ministerio Público cumpla no sólo con esta atribución sino con otras funciones que la Constitución le impone, como vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, y defender los intereses de la sociedad (CP art. 277 ords 1º y 3º). La expresión acusada será entonces retirada del ordenamiento.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Estarse a lo resuelto en:

a) La sentencia C-025/93, que declaró inexequible el parágrafo del artículo 267 de la Ley 5º de 1992

b) La sentencia C-245/96, que declaró exequible el artículo 337 de la Ley 5º de 1992

c) La sentencia C-385/96 que declaró exequible la expresión "al defensor" del artículo 340 de la Ley 5º de 1992, "bajo la condición de que se entienda que el traslado debe darse no sólo al defensor sino a los demás sujetos procesales".

Segundo: Declarar EXEQUIBLES:

a) Los artículos 88, 260 y 334 de la Ley 5º de 1992.

b) El inciso final del artículo 331 de la Ley 5º de 1992

c) Las expresiones "y acogerse a las normas que para su intervención fije la mesa directiva" del artículo 230, "o haber pertenecido a la misma Comisión" del artículo 327, y "en este último caso deberá proponer la cesación de procedimiento" del artículo 345 de la Ley 5º de 1992.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 258 de la Ley 5º de 1992, salvo la expresión "su omisión obligará la designación de un agente especial de la Procuraduría General de la Nación a fin de que se proceda de conformidad y sin perjuicio de los dispuesto en el siguiente artículo", la cual es INEXEQUIBLE.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 259 con excepción de la expresión "que pueden llegar a calificarse por las Cámaras respectivas como de mala conducta por parte del funcionario responsable", la cual es INEXEQUIBLE.

Quinto: Declarar INEXEQUIBLES:

a) El inciso final del artículo 277 de la Ley 5º de 1992

b) Las expresiones "con la máxima autoridad" del artículo 219 y "no tendrá, sin embargo, facultades de sujeto procesal" del artículo 364 de la Ley 5º de 1992.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
Magistrado
EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado
HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado
FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado
JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado
ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado
VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Emanuel Kant. La paz perpetua. Madrid: Tecnos, 1985,Segundo Apéndice, p 61.

2Sentencia C-531/93 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 23.

3Sentencia C-081/94. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 8.

4Sentencia C-037/96. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte artículo 5º.

5Sentencia C-037/96. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte artículo 205.

6Ver sentencia C-198/94. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte 2.1.

7 Ver, entre otras, la Sentencia C-229/95

8Ver Sentencias Nos. T-438/92, C-195/93 y C-280/96, entre otras.

9Ver, entre otras, la sentencia C-222/96

10Sentencia C-222/96.

11Ibídem

12Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 17 del 7 de marzo de 1985. MP Manuel Gaona Cruz.

13Sentencia C-025/93. Fundamento jurídico No 35.

14Ver sentencia C-222/96

15Sentencia C-222/96 MP Fabio Morón Díaz.

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 04:17:20