



Sentencia 245 de 1996 Corte Constitucional

SENTENCIA C-245/96

Referencia: Expediente D-1275

SOBERANIA POPULAR-Alcances jurídico-políticos

Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la "soberanía popular" fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio.

CONGRESO-Publicidad de sus actos

En todas las democracias modernas y contemporáneas nota característica, en cuanto hace al Congreso o Parlamento, es la de que sus actos sean públicos. Ello con el fin primordial de que la ciudadanía pueda ejercer la adecuada vigilancia y control sobre sus representantes, tal como corresponde a la aplicación real del principio de la "soberanía popular", adoptado, como se dijo, en nuestra Constitución. La publicidad de los actos del Congreso es en un Estado de Derecho la norma general.

CONGRESO-Reserva de sus actos

En aplicación de la Carta, el legislador puede establecer reserva sobre determinados actos, siempre que exista una razón constitucional del mismo rango que el principio de la soberanía popular, para justificar de manera objetiva, razonable y proporcionada la reserva.

FUNCION JUDICIAL DEL CONGRESO

En el caso del Congreso de la República, una es su actividad legislativa que gira alrededor de proponer, discutir y aprobar las leyes, y otra muy distinta su actuación como autoridad judicial, atribución ésta contenida en la Carta Política y en los artículos 329 y siguientes de la ley 5 de 1992. Le corresponde asumir esta atribución cuando se trata del juzgamiento de aquellos altos funcionarios del Estado a los cuales el Constituyente les otorgó un fuero constitucional especial.

CONGRESISTA-Inviolabilidad

La inviolabilidad consiste en que un congresista no puede ser perseguido en razón a las opiniones expresadas durante el curso de su actividad parlamentaria ni por los votos que emita, como dice la norma, en ejercicio del cargo. Es una institución que nace con el parlamento moderno y que busca garantizar la independencia de éste frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo. Pero en manera alguna puede interpretarse el artículo 185 en el sentido de que la inviolabilidad signifique una excepción al principio general de la publicidad de los actos del Congreso, ni, menos aún, implique inmunidad judicial. Para que el legislador sea inviolable por sus votos y opiniones no se requiere que éstos se mantengan bajo reserva. Por el contrario la inviolabilidad o inmunidad cobran sentido justamente frente a un acto y un juicio públicos. Esta garantía tiene por objeto asegurar la independencia de los congresistas frente a las interferencias de los demás poderes del Estado y su cumplimiento, por consiguiente, es prenda del correcto funcionamiento de la democracia. La inviolabilidad, sin embargo, no puede entenderse por fuera de su misión tutelar propia, pues, de otorgársele una extensión ilimitada, no sería posible deducir a los congresistas responsabilidad política, penal y disciplinaria en ningún caso.

FUNCION JUDICIAL DEL CONGRESO-Es pública y responsable

Las actuaciones frente a los funcionarios que gozan de fuero especial -penal y disciplinario- es de índole judicial, el régimen aplicable a los jueces se hace extensivo a los congresistas, y ello implica de suyo "una responsabilidad personal", que evidentemente trae como consecuencia el que su proceder deba ser público y no secreto, pues únicamente siendo de público conocimiento a la actuación singular puede imputarse dicha responsabilidad. Lo anterior encuentra respaldo en el artículo 228 de la Constitución Política, cuando dispone que la Administración de Justicia es función pública y sus actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley; cabe señalar que entre estas excepciones no se encuentran los juicios que adelanta el Congreso de la República a los altos funcionarios, excepciones que, como se ha señalado, no cabe admitir cuando su consagración puede llevar a eludir o descartar la responsabilidad penal de quien administra justicia, así sea de manera transitoria. Ya en el plano de la función judicial -especial- que ejerce el Congreso, como son los juicios que adelanta contra funcionarios que gozan de fuero constitucional especial, referido a delitos cometidos en el ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, su actuación debe someterse a los principios generales de esa función pública.

JUSTICIA REGIONAL-Fundamentos

En el caso de la denominada "justicia sin rostro", el legislador, en ejercicio de la facultad otorgada por el propio artículo 228 de la Carta, ha estimado necesario preservar de manera especial bienes jurídicos de alto valor, que por las particulares y especialmente graves modalidades delictivas de que conoce, puede afectar en alto grado la convivencia social y la seguridad ciudadana. Son entonces, las actuales condiciones de grave alteración del orden público las que justifican, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, la protección de la identidad de los funcionarios que conforman la justicia regional. A lo anterior debe agregarse el carácter eminentemente transitorio que la identifica.

VOTO SECRETO EN LA CORTE CONSTITUCIONAL-Sólo para elecciones

En el artículo 35 del acuerdo N° 05 de octubre 15 de 1992 del Reglamento de la Corte Constitucional dispone que 'las votaciones serán ordinarias, nominales y secretas las votaciones secretas se harán mediante papeleta"', ello no es del todo cierto, pues la votación secreta en las altas corporaciones de justicia tiene lugar únicamente en casos de elecciones, pero nunca para el ejercicio de la labor propiamente judicial.

VOTO PUBLICO EN EL CONGRESO

El literal b) del artículo 131 de la ley 5a. de 1992, es inexecutable, por cuanto se refiere a una actuación de índole judicial que desarrolla el Congreso de la República de conformidad con la atribución especial dispuesta en el artículo 116 de la Constitución Política. Por ende, para efectos de establecer la responsabilidad personal del congresista que actúa como juez, la votación deberá ser nominal y pública, en los términos del inciso segundo del artículo 130 de la ley 5a. de 1992, inciso segundo. Dicha votación podría hacerse por los medios técnicos de que disponen las Cámaras, siempre y cuando puedan ser plenamente identificados la persona del congresista y su correspondiente voto.

VOTO SECRETO EN EL CONGRESO-Casos de amnistía e indulto

El que el voto sea secreto en tratándose de decidir sobre amnistías o indultos, resulta justificable habida cuenta de que estas decisiones se adoptan con fines de orden público y como señala la Constitución deben obrar graves motivos de conveniencia pública a cuyo amparo el voto secreto puede tener plena validez. Estas amnistías e indultos recaen por lo general, sobre grupos indeterminados de individuos que se han visto comprometidos en movimientos alzados en armas.

FUERO DE ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO-Naturaleza/PRESUNCION DE INOCENCIA

El fuero no es un privilegio y se refiere, de manera específica, al cumplimiento de un trámite procesal especial, cuyo propósito es el de preservar la autonomía y la independencia legítimas de aquellos funcionarios a los que ampara. Por ello, es posible que como consecuencia de su naturaleza -proceso especial-, algunas de las medidas que se adopten en ellos no correspondan con los procedimientos ordinarios, sin que ello implique discriminación alguna, o desconocimiento de disposiciones constitucionales, pues es la propia Carta la que concibe el fuero especial que cubre a los altos funcionarios del Estado. *Se busca entonces con estos procedimientos, evitar que mediante el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la justicia, se impida irregularmente el normal desarrollo de las funciones estatales y el debido ejercicio del poder por parte de quienes mediante la expresión soberana, fuente del poder público, legítimamente lo detentan. Por ello, no puede bastar la simple denuncia o la queja del funcionario, como tampoco las actuaciones o diligencias que se adelanten en esta etapa, para que sea admisible su detención. Todavía en esta etapa, opera la presunción constitucional de inocencia, que implica su permanencia en el mismo, hasta tanto no sea del todo inevitable.*

Referencia: Expediente D-1275

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 131 y 337 de la

ley 5a. de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"

Actor: Luis Antonio Vargas Alvarez

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Aprobado según Acta No. 26

Santa fé de Bogotá, D.C., tres (3) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Antonio Vargas Alvarez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los artículos 131 y 337 de la ley 5a de 1992 por medio de la cual se expide el Reglamento del Congreso de la República.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dió traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

" ARTÍCULO 131. "Votación secreta. No permite identificar la forma como vota el Congresista. Las rectificaciones sólo serán procedentes cuando el número de votos recogidos no sea igual al de los votantes".

"Esta votación sólo se presentará en los siguientes eventos:

"a) Cuando se deba hacer una elección;

b) Para decidir sobre proposiciones de acusación ante el Senado, o su admisión o rechazo por parte de esta Corporación;

c) Para decidir sobre las proposiciones de amnistías o indultos.

"Aprobado el efectuar la votación secreta, el Presidente dispondrá repartir papeletas que tengan impresas, en una de sus caras, las leyendas "Sí" o "No", y espacios para marcar. El Secretario llamará a cada Congresista, según el orden alfabético de su apellido, para que deposite la papeleta en la urna. Previamente el Presidente designará una comisión escrutadora.

"Parágrafo. Solicitada una votación nominal y una secreta para un mismo artículo o grupo de artículos, se definirá en primer orden la votación secreta."

"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."

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 1, 2, 6, 13, 20, 29, 90, 95, 228, 229 y 230 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

En primer lugar, el demandante asegura que el establecimiento del "voto secreto" en el Congreso de la República, va en detrimento de los principios democráticos del país, pues no les permite a los ciudadanos conocer cuál es el contenido de las actuaciones que desarrollan sus representantes. Dicha figura, opina el actor, antes que garantizar el marco democrático y de orden público, pone en duda la actuación de los congresistas y permite que la corrupción siga campeando en el país.

Estima, además, que la norma acusada desconoce el carácter "social de derecho" que ostenta el Estado colombiano, y que con ella se viola flagrantemente la Constitución Política, pues impide que los ciudadanos participen en el control de las decisiones adoptadas por sus representantes. Agrega, que no existe razón entendible por la cual, si los jueces deben identificarse e identificar el sentido de sus decisiones, se exonere de dicho deber a los congresistas, sobre todo cuando ejercen funciones jurisdiccionales. Por lo mismo, con la medida inserta en la ley 5a de 1992, los miembros del organismo legislativo pueden eludir las responsabilidades a que se refiere el artículo 6° de la Carta Fundamental.

Estima adicionalmente, que la figura de la votación secreta es vulneratoria del derecho al debido proceso, pues impide que se presenten, en los trámites de juzgamiento de los funcionarios a que se refiere el literal b) del artículo demandado, salvamentos o aclaraciones de voto que podrían, eventualmente, beneficiar al procesado.

En cuanto al principio de la libertad del procesado consagrado en el artículo 337 de la ley 5a de 1992, afirma el demandante que el mismo constituye un desconocimiento flagrante del artículo 13 de la Constitución Política, pues consagra una evidente discriminación en favor de los altos funcionarios del Estado que se encuentran inmersos en un proceso. En este sentido, solicita que en favor de la equidad, se evite que los congresistas sigan eludiendo la acción de la justicia, más aún, cuando son ellos quienes, en la mayoría de los casos, incurrir en delitos de excesiva gravedad que no permiten siquiera, dentro de los trámites de la justicia ordinaria, el beneficio de la citación a indagatoria.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTRO DEL INTERIOR

Dentro de la oportunidad procesal prevista por la ley, intervino en el proceso, el señor Ministro del Interior con el fin de solicitar a la Corte Constitucional, la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, según las justificaciones que a continuación se consignan:

En relación con el artículo 131 de la ley 5a de 1992, el ministro manifiesta que la Constitución Política expresamente determinó en su artículo 144 la reserva de ley que le confiere al Congreso la facultad de determinar los casos en los que las sesiones de las cámaras habrán de realizarse de manera secreta. En ese aspecto, el formal, estima que la norma es constitucional, porque deviene de una autorización de la misma Carta.

Con respecto al punto de vista material, el voto secreto garantiza, en concepto del ministro, la libertad, inviolabilidad e independencia de los congresistas, pues les permite ejercer sus funciones de forma totalmente libre y sin interferencia de presiones foráneas.

En el mismo sentido, para el interviniente es claro que cuando el Congreso actúa como juez de hecho, lo hace como jurado de conciencia, y que una de las características propias de este tipo de jueces es la del secreto de sus decisiones. Así mismo, afirma que la Corte ha declarado exequible la figura de los "Jueces sin rostro", los cuales además de reservar el sentido de sus decisiones, lo hacen también respecto de sus identidades; y que por lo tanto, dicha posición jurisprudencial respalda la exequibilidad de la figura demandada. Asegura que la votación secreta es un mecanismo utilizado por las altas corporaciones para adoptar sus decisiones, como lo demuestran los reglamentos de la Corte Constitucional y de la Asamblea Nacional Constituyente.

De otro lado, y en relación con la demanda presentada contra el artículo 337 de la ley 5a del 92, considera el interviniente que tal disposición es constitucional por cuanto el Congreso de la República no tiene la facultad de dictar medidas de aseguramiento contra las personas sometidas a su investigación (como lo confirma el artículo 199 de la Constitución Política), sino que ésta es una potestad reservada a la Corte Suprema de Justicia.

En el aspecto material, señala, la razón de ser del artículo tiene que ver con la estabilidad del funcionario y la normalidad en el ejercicio del poder, pues la contingencia de un constante asedio judicial al ejercicio de las funciones públicas, al funcionamiento del Congreso, a la actividad de los magistrados, pone en entredicho la gobernabilidad y la consecución de los intereses generales. En este sentido, estima que la norma no consigna una discriminación como lo denuncia el demandante.

Por último, señala que el principio de la libertad del procesado constituye una garantía constitucional que hace parte del derecho al debido proceso, y que, por lo tanto, la norma acusada ya habría generado derechos adquiridos para los servidores que pudieran ser sometidos a juzgamiento, no obstante exista la posibilidad de que la norma sea modificada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación (e) se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad (parcial) del artículo 131, y la exequibilidad total del artículo 337 de la ley 5a de 1992, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

En opinión del señor procurador general, el artículo 131 de la ley 5a del 92 incluye, en sus literales, tres actos diversos que corresponden a tres diferentes tipos de funciones ejercidas por el Congreso de la República. Los literales a) y c), consignan actividades de competencia del Congreso en ejercicio de sus funciones administrativa y legislativa, las cuales admiten la inclusión de excepciones a su principio general de publicidad. Es por ello, por lo que se admite que el voto secreto en tales oportunidades goce de plena exequibilidad.

Sin embargo, y dentro del mismo orden de ideas, la contenida en el literal b), relacionada con la votación secreta "*Para decidir sobre proposiciones de acusación ante el Senado, o su admisión o rechazo por parte...*" del Congreso de la República, es una función de tipo eminentemente jurisdiccional, y como tal, fundamentalmente pública. En ese sentido, continua el representante del Ministerio Público, aunque es cierto que dentro ciertos procesos especiales se decreta, para algunas etapas, la reserva de su contenido (al público, no a los sujetos procesales), no es menos cierto que el juez está en la obligación de fundamentar sus decisiones y que dicha obligación no desaparece por ser el juez de carácter colegiado o por ejercer dichas funciones el mismo Congreso de la República.

Para la Procuraduría es claro que la responsabilidad que tienen los jueces dentro del proceso y a la hora de emitir su decisión es de carácter personal, y que la misma se diluye inconstitucionalmente cuando el fallo no está debidamente fundamentado, porque con ello se cercena la posibilidad de impugnarlo; o cuando no es posible conocer la distribución de los votos sucedida al interior de la decisión de un juez colegiado; o, así mismo, cuando no se puede determinar la identidad del juez porque su personalidad se ha difuminado a través del secreto de su votación.

En cuanto al artículo 337 de la ley 5a del 92, afirma el representante del Ministerio Público que, de acuerdo con lo preceptuado por la Corte Constitucional en su Sentencia C-222 de 1996, puede establecerse que la asignación de fueros en favor de ciertos altos cargos, garantiza el correcto ejercicio de la función pública, e impide que otras de las ramas del poder público interfieran en aquélla, poniendo en peligro el sistema de colaboración equilibrada existente al interior del aparato estatal.

En su opinión, la Constitución Política prevé la necesidad de establecer la permanencia y continuidad del ejercicio de las funciones públicas, y por ello ha exigido que para privar de la libertad a ciertos funcionarios de categorías especiales, no baste la simple denuncia en su contra por la comisión de un ilícito, sino que sea necesario además, y para que el asunto quede investido de una severidad mayor, la adopción de la acusación formal presentada ante el Senado de la República. Todo esto fundamentado en el hecho de que el fuero no es un privilegio subjetivo, sino una institución que desde la perspectiva del servicio público, tiende a garantizar el buen funcionamiento de los poderes del Estado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Análisis de los cargos formulados contra el artículo 131 de la Ley 5a. de 1992

De conformidad con lo expresado en el acápite correspondiente a los fundamentos de la demanda, el actor considera que la norma acusada desconoce el marco jurídico-político de carácter democrático, participativo y pluralista establecido en el preámbulo y en los artículos 1° y 2° de la Carta, por cuanto éste no puede existir "si los ciudadanos estamos en incapacidad de conocer cuales son las actuaciones de quienes nos representan; cómo es que actúan y si respetan el mandato que hemos otorgado los ciudadanos".

Asimismo considera el demandante, que el voto secreto permite a los congresistas eludir las responsabilidades previstas en el artículo 6° de la Constitución, pero además vulnera lo dispuesto en el artículo 228 del mismo ordenamiento, en el sentido de que las actuaciones de la justicia deben ser públicas.

En cuanto al voto secreto se refiere, la Corte estima pertinente hacer algunas consideraciones sobre los alcances jurídico-políticos del concepto de soberanía popular, por una parte, y sobre el principio de publicidad de los actos del Congreso, por la otra.

2.1 Alcances jurídico-políticos del concepto de soberanía popular

El Constituyente de 1991 introdujo, en el artículo 3o. de la Carta Política un cambio de profundas implicaciones tanto políticas como constitucionales, al establecer que "*la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público*". Igualmente, en el artículo 133 estableció que "*los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar*

consultando la justicia y el bien común". Este mismo artículo agrega: "El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores, del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura". Dicho cambio implica, ni más ni menos, que la adopción del concepto de "soberanía popular" y, por ende, la sustitución del concepto de "soberanía nacional" que en la tradición constitucional colombiana venía figurando desde las primeras constituciones de la República y que la de 1886 consagraba también, en su artículo 2o.: "La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación..."

La anterior modificación no es simplemente de carácter semántico; ella tiene serias implicaciones tanto de orden jurídico como de orden práctico. Bajo esta nueva concepción se da cabida a instituciones como la revocatoria del mandato de los elegidos, consagrada en la Constitución de 1991 en los artículos 40-4, 103 y 259, a una más directa participación de los ciudadanos, a través de mecanismos como el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa y el cabildo abierto, consagrados en la Constitución de 1991 en los artículos 40-2, 40-5, 103, 104, 105, 106, 155, 170, 270, 377, 378 y 379, entre otros. Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la "soberanía popular" fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio. Así lo establece con toda claridad el artículo 40, que consagra el derecho a la participación:

"Artículo 40.- Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación ejercicio y control del poder político".

La participación ciudadana de que trata el artículo 40 de la Carta Política es principio esencial para la transparencia que debe caracterizar todos los actos de las distintas ramas y órganos del poder público. En el caso concreto de los actos del Congreso, dicha transparencia se busca a través de la publicidad de dichos actos. Ello tiene relación, también, con el ejercicio del derecho fundamental a la información establecido en el artículo 20 de la Carta Política que garantiza a toda persona la libertad de informar y de recibir información veraz e imparcial.

2.2 Publicidad de los actos del Congreso

Parte esencial de la participación ciudadana y del control que el pueblo tiene derecho a ejercer sobre el poder político es la relativa a la conformación y funcionamiento del Congreso Nacional, órgano por excelencia de representación popular. En todas las democracias modernas y contemporáneas nota característica, en cuanto hace al Congreso o Parlamento, es la de que sus actos sean públicos. Ello con el fin primordial de que la ciudadanía pueda ejercer la adecuada vigilancia y control sobre sus representantes, tal como corresponde a la aplicación real del principio de la "soberanía popular", adoptado, como se dijo, en nuestra Constitución. La publicidad de los actos del Congreso es, pues, en un Estado de Derecho la norma general. Dicha publicidad se asegura mediante diversos sistemas, como son la libre concurrencia del público a las tribunas o "barras", la presencia de los medios masivos de información en las sesiones, la transmisión de éstas a través de los medios de comunicación como la radio y la televisión y la publicación de un órgano propio, -en el caso colombiano la "Gaceta del Congreso"-, donde deben divulgarse no sólo todas sus decisiones, sino también los debates ocurridos en el seno de las Cámaras.

Únicamente se exceptúan de este principio de la publicidad algunos actos expresamente previstos en la Constitución, y aquéllos, que el mismo legislador excepcionalmente establezca y que no sean contrarios a la Constitución.

En el caso colombiano la publicidad de los actos del Congreso está consagrada por la Carta Política en su artículo 144, así:

"Artículo 144.- *Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento*".

El principio general es, pues, el de que las sesiones del Congreso son públicas. Obviamente las limitaciones que establezcan el reglamento del Congreso y el de cada una de sus Cámaras, a las cuales se refiere la norma, no pueden, en ningún momento, vulnerar preceptos constitucionales ni desconocer el espíritu de la Constitución que, como se ha dicho, es el de que el ciudadano elector pueda, ejercer amplia vigilancia y control sobre los actos de sus elegidos. En aplicación del artículo 144 de la Carta, el legislador puede establecer reserva sobre determinados actos, siempre que exista una razón constitucional del mismo rango que el principio de la soberanía popular, para justificar de manera objetiva, razonable y proporcionada la reserva. Así por ejemplo, en ejercicio de la función electoral, como más adelante se explicará, puede aceptarse que el acto individual pueda ser reservado, con miras a preservar la autonomía del sufragante, en tratándose de la provisión de cargos.

2.3 Actuación del Congreso como autoridad judicial

En el caso del Congreso de la República, una es su actividad legislativa que gira alrededor de proponer, discutir y aprobar las leyes, y otra muy distinta su actuación como autoridad judicial, atribución ésta contenida en los artículos 116, 174-3,4,5, 175 y 178 de la Carta Política y en los artículos 329 y siguientes de la ley 5 de 1992. Le corresponde asumir esta atribución cuando se trata del juzgamiento de aquellos altos funcionarios del Estado a los cuales el Constituyente les otorgó un fuero constitucional especial. Sobre estas funciones de carácter judicial, ya esta Corporación se ha pronunciado, así:

"F) La función judicial del Congreso

"Continuando con una tradición constitucional a la que ya se ha hecho referencia, el Constituyente de 1991 mantuvo la facultad del Senado y de la Cámara de Representantes de acusar y juzgar, respectivamente, a los más altos funcionarios del Estado. En efecto, los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política facultan al Congreso para ejercer la referida función judicial sobre los actos del presidente de la República -o quien haga sus veces-, de los magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura y del fiscal general de la nación. Como puede apreciarse, la única modificación que se introdujo en esta materia en la Carta Política en comparación con la Constitución de 1886, fue la de ampliar el radio de acción del Congreso habida cuenta de las nuevas

instituciones y de los nuevos servidores públicos que entraron a formar parte del aparato estatal desde 1991." (Sentencia N° C-198 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

Igualmente, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que regula en su integridad la materia, en su título séptimo se refiere de manera específica al ejercicio de "la función jurisdiccional" por parte del Congreso de la República, y en su artículo 178, se remite a lo establecido en la Constitución Política en relación con las denuncias y quejas que se formulen contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 del mismo ordenamiento. El artículo 179 -de la Comisión de Investigación y Acusación-, le otorga a dicha comisión "funciones judiciales de investigación y acusación" en los procesos que tramita la Cámara de Representantes y le atribuye el conocimiento del régimen disciplinario contra los funcionarios a los que hace referencia el artículo 174 de la Constitución Política. Cabe anotar que el referido artículo 178 fue declarado exequible en su totalidad, y el 179 exequible en la parte pertinente, por esta Corporación, en el proceso de revisión previa que adelantó por tratarse de una ley estatutaria, mediante la sentencia N° C-037 de 1996.

Ahora bien, como más adelante se explicará, frente a los literales a) y c) de la norma demandada y dentro de la actividad legislativa que adelanta el Congreso de la República, es constitucional el que el legislador haya previsto la votación secreta, para evitar que se identifique la forma como vota el congresista. Ello, encuentra pleno fundamento en el artículo 185 de la Constitución Política cuyo contenido dispone:

"Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo".

Dicha inviolabilidad consiste en que un congresista no puede ser perseguido en razón a las opiniones expresadas durante el curso de su actividad parlamentaria ni por los votos que emita, como dice la norma, en ejercicio del cargo. Es una institución que nace con el parlamento moderno y que busca garantizar la independencia de éste frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo. Pero en manera alguna puede interpretarse el artículo 185 en el sentido de que la inviolabilidad signifique una excepción al principio general de la publicidad de los actos del Congreso, ni, menos aún, implique inmunidad judicial. Para que el legislador sea inviolable por sus votos y opiniones no se requiere que éstos se mantengan bajo reserva. Por el contrario la inviolabilidad o inmunidad cobran sentido justamente frente a un acto y un juicio públicos.

Debe entenderse pues que la inviolabilidad opera en los casos en que los congresistas están ejerciendo su función legislativa, su función constituyente derivada, su función de control político sobre los actos del Gobierno y de la Administración y, eventualmente, su función administrativa, como es la de provisión de ciertos cargos. Pero cosa muy distinta ocurre cuando los congresistas, revestidos de la calidad de jueces, ejercen función jurisdiccional, como ocurre en los juicios que se adelantan contra funcionarios que gozan de fuero constitucional, especial (arts. 174, 175, 178-3, 178-4 y 199). Dichos juicios son, por definición constitucional, públicos, así lo establece el artículo 175 numerales 1o. y 4o. Para la Corte es claro que en este caso los congresistas asumen la calidad de jueces, tal como la Corte lo explicó en reciente jurisprudencia (Sentencia N° C-222 de 1996).

La Corte reconoce pues el valor trascendental que reviste la inviolabilidad de los congresistas. Como se ha dicho, esta garantía tiene por objeto asegurar la independencia de los congresistas frente a las interferencias de los demás poderes del Estado y su cumplimiento, por consiguiente, es prenda del correcto funcionamiento de la democracia. La inviolabilidad, sin embargo, no puede entenderse por fuera de su misión tutelar propia, pues, de otorgársele una extensión ilimitada, no sería posible deducir a los congresistas responsabilidad política, penal y disciplinaria en ningún caso. Los artículos 133 (responsabilidad política del congresista frente a sus electores), 183 (responsabilidad del congresista por violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades y de conflicto de interés, destinación indebida de dineros públicos y tráfico de influencias), 185 (responsabilidad disciplinaria) y 186 (responsabilidad penal) de la Constitución Política, imponen al congresista una serie de deberes que se proyectan en el ejercicio de su función pública de emisión del voto, la cual no puede ponerse al servicio de propósitos y objetivos que la Constitución y la ley repudian.

Es evidente que si se interpreta la inviolabilidad del voto en el sentido de que ésta ofrece al congresista una suerte de inmunidad judicial y disciplinaria total, no sería posible identificar ni sancionar las desviaciones más alevnes al recto discurrir del principio democrático y serían sus propias instituciones las que brindarían abrigo a su falseamiento. La clara determinación de la responsabilidad de los congresistas por los conceptos indicados, define el umbral de su inviolabilidad, la que no puede legítimamente aducirse con el objeto de escudar faltas penales o disciplinarias, o establecer condiciones y mecanismos, a través del reglamento, que impidan investigar si el comportamiento del congresista -en el momento decisivo de su actividad que se confunde con la emisión de su voto-, se ciñó a los mandatos imperativos de la Constitución y de la ley penal y disciplinaria. La verificación de la transparencia adquiere la plenitud de su rigor cuando el Congreso desempeña la función judicial y, por ende, los congresistas asumen competencias de esa naturaleza. Si en este caso se decidiera conceder a la inviolabilidad del voto una latitud incondicionada, la función judicial ejercitada por jueces desligados de todo estatuto de responsabilidad -que a ello conduce impedir objetivamente verificar si el comportamiento del congresista se ajustó a la Constitución y a la ley-, perdería definitivamente dicha connotación y, de ese modo, todas las garantías del proceso habrían periclitado.

Por lo demás, la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia ha señalado que para efectos de la actuación judicial, los congresistas gozan de las mismas facultades y deberes de los Jueces o Fiscales, y de ello derivan igualmente, las mismas responsabilidades. Así lo reconoce, por lo demás, el propio Reglamento del Congreso (Arts. 333 y 341). Sobre este particular, la Corte al pronunciarse sobre la constitucionalidad de algunas normas de la ley 5a. de 1992, sostuvo:

" De lo anterior se infiere que para estos efectos los Representantes y Senadores tienen las mismas facultades y deberes de los Jueces o Fiscales de instrucción y, consiguientemente, las mismas responsabilidades.

"La naturaleza de la función encomendada al Congreso supone exigencias a la actuación de los congresistas que, con su voto, colegiadamente concurren a la configuración del presupuesto procesal previo, consistente en la decisión sobre acusación y seguimiento de causa o no actuación y no seguimiento de causa. Además de las limitaciones inherentes a su condición de congresistas, la índole judicial de la función analizada, impone hacer extensivos a éstos el régimen aplicable a los jueces, como quiera que lo que se demanda es una

decisión objetiva e imparcial en atención a los efectos jurídicos que ha de tener.

"Sin perjuicio de que las decisiones que se adopten sean colegiadas, los miembros de las Cámaras, en su condición de jueces, asumen una responsabilidad personal, que incluso podría tener implicaciones penales."(Sentencia N° C-222 de 1996, Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz). (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, y entendiendo que las actuaciones frente a los funcionarios que gozan de fuero especial -penal y disciplinario- es de índole judicial, el régimen aplicable a los jueces se hace extensivo a los congresistas, y ello implica de suyo "una responsabilidad personal", que evidentemente trae como consecuencia el que su proceder deba ser público y no secreto, pues únicamente siendo de público conocimiento a la actuación singular puede imputarse dicha responsabilidad. Lo anterior encuentra respaldo en el artículo 228 de la Constitución Política, cuando dispone que la Administración de Justicia es función pública y sus actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley; cabe señalar que entre estas excepciones no se encuentran los juicios que adelanta el Congreso de la República a los altos funcionarios, excepciones que, como se ha señalado, no cabe admitir cuando su consagración puede llevar a eludir o descartar la responsabilidad penal de quien administra justicia, así sea de manera transitoria.

Ya en el plano de la función judicial -especial- que ejerce el Congreso, como son los juicios que adelanta contra funcionarios que gozan de fuero constitucional especial, referido a delitos cometidos en el ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, su actuación debe someterse a los principios generales de esa función pública.

Cabe, por otra parte, señalar que en el caso de la denominada "justicia sin rostro", el legislador, en ejercicio de la facultad otorgada por el propio artículo 228 de la Carta, ha estimado necesario preservar de manera especial bienes jurídicos de alto valor, que por las particulares y especialmente graves modalidades delictivas de que conoce, puede afectar en alto grado la convivencia social y la seguridad ciudadana. Son entonces, las actuales condiciones de grave alteración del orden público las que justifican, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, la protección de la identidad de los funcionarios que conforman la justicia regional. A lo anterior debe agregarse el carácter eminentemente transitorio que la identifica, tal como lo dispone el inciso segundo del artículo 205, transitorio, de la ley 270 de 1996, "Estatutaria de la Administración de Justicia", que textualmente señala: "*En todo caso, la Justicia Regional dejará de funcionar a más tardar el 30 de junio de 1999.*"

Sobre la justicia regional ha dicho la Corte:

"Considera la Corte que el sentido y propósitos de estas normas únicamente pueden comprenderse a cabalidad si se tienen en cuenta las graves circunstancias de orden público en medio de las cuales han sido expedidas, sin olvidar los antecedentes de hecho que han rodeado la actividad de la administración de justicia en los últimos años, en especial cuando los delitos respecto de los cuales se requiere su pronunciamiento son de los enunciados sucesivamente en los decretos 1631 de 1987, 181 y 474 de 1988, 2271 de 1991 y normas complementarias."

"Tales delitos que, como se observa, quedan sujetos al conocimiento de una jurisdicción especial y a trámites y procedimientos también especiales, son aquellos que mayor conmoción y más graves traumatismos han causado al orden público y a la convivencia social: terrorismo, narcotráfico, secuestros, extorsiones y homicidio de jueces y altos funcionarios, entre otros."

"No cabe duda a esta Corte en el sentido de que reglas como las de protección de la identidad de los servidores públicos que intervienen ante los jueces regionales o de los testigos que declaran dentro de esos procesos adquieren el carácter de indispensables para asegurar que los delitos van a ser investigados y castigados en bien de la comunidad.

"Ello, además de conveniente al logro de los fines constitucionales, en especial por cuanto concierne a la realización del valor de la justicia y a la integridad de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (Preámbulo y artículos 2º y 228 C.N.), encuentra fundamento específico en disposición expresa de la Carta (artículo 250, numeral 4º) a cuyo tenor la Fiscalía General de la Nación tendrá a su cargo la función de "velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso".(Sentencia C-053 de 1993, Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo)

Conviene, por otra parte, aclarar a este respecto que no es necesario identificar públicamente al juez para lograr el fin de la labor de administrar justicia, pues la actuación de aquél es, de todas formas, pública y debe estar debidamente fundamentada, de manera que se pueda colegir de ella cualquier responsabilidad. Es pertinente aclarar que para los efectos de la responsabilidad penal el llamado "juez sin rostro" resulta plenamente identificable a través de los procedimientos establecidos para ello. Los vicios o desviaciones en la independencia del funcionario judicial, lo mismo que su imparcialidad técnica y científica, están sujetos, pues, a los recursos legales y, como se anotó, eventualmente a las responsabilidades que se deriven de su actuación ilegal.

La Corte Constitucional, en efecto, encontró ajustada a la Carta Política las normas que regulan esta justicia especial, y sobre el particular señaló:

"En este sentido encuentra la Corte que en la legislación especial que regula los procedimientos aplicables para los delitos de competencia de los jueces y fiscales regionales, dichas garantías están aseguradas al permitirse la contradicción y los alegatos por escrito de las partes procesales; igualmente está garantizado el derecho a pedir pruebas en todo momento y a controvertirlas en la etapa del juicio, así como el de la posibilidad de plantear nulidades y obtener su resolución, al igual que el derecho a que el superior revise la actuación surtida sea por consulta o en ejercicio de los recursos correspondientes." (Sentencia N° C- 093 de 1993, Magistrados Ponentes, doctores Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz).

Por otra parte, en relación con la afirmación hecha por el señor ministro del Interior, en el sentido de que "en los reglamentos de distintas corporaciones se acude de manera reiterada al uso del voto secreto. Es así como el artículo 35 del acuerdo N° 05 de octubre 15 de 1992 del Reglamento de la Corte Constitucional dispone que 'las votaciones serán ordinarias, nominales y secretas... las votaciones secretas se

harán mediante papeleta", ello no es del todo cierto, pues la votación secreta en las altas corporaciones de justicia tiene lugar únicamente en casos de elecciones, pero nunca para el ejercicio de la labor propiamente judicial.

En efecto, el artículo 35 del acuerdo No. 05 de 1992 de esta Corporación, por el cual se recodifica el Reglamento de la Corte Constitucional establece:

Artículo 35.- Votaciones. Las votaciones serán ordinarias, nominales y secretas.

"Las votaciones secretas se harán mediante papeleta. Tendrán lugar únicamente en caso de elecciones." (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, el acuerdo No. 2 de 1972, por el cual se dicta el reglamento de la Corte Suprema de Justicia, señala lo siguiente, en su artículo 41:

"Artículo 41. Las votaciones serán nominales solamente cuando lo solicite algún Magistrado; cuando se trate de hacer elecciones siempre serán secretas" (negrillas fuera de texto).

Por lo demás, en cuanto al voto secreto, cabe señalar que la única votación secreta prevista en la Carta Política es la del artículo 258, que establece:

"Artículo 258.- (...) en todas las elecciones, los ciudadanos votarán secretamente (...).

Nótese que, una vez más, se trata de elecciones, es decir de provisión de cargos mediante el voto.

Sostuvo igualmente el señor ministro del Interior, como argumento para solicitar la exequibilidad del literal b) del artículo 131 demandado, que el voto secreto buscaba la independencia y seguridad del congresista. Considera la Corte que, en cuanto a la independencia, ella no se ve comprometida porque el voto sea público o nominal; por el contrario es una oportunidad que tiene el congresista para demostrar la independencia que debe animar todos sus actos en cuanto tal.

En relación con el argumento de los supuestos o reales riesgos para la seguridad personal del congresista, la Corte advierte que el desempeño de cualquier alta posición dentro del Estado -ya sea de naturaleza administrativa o ejecutiva, de naturaleza legislativa o de naturaleza judicial- implica asumir riesgos, y de ello debe ser consciente quien, en circunstancias como las que ha vivido la República en los últimos tiempos y, por desgracia, vive aún, acepta dicha posición. Pero la debida protección de la seguridad de los altos funcionarios del Estado, y en general, la de cualquier persona, -protección que, al tenor del artículo 2o. de la Carta deben brindar las autoridades de la República-, no podría extremarse hasta llevar a la inmunidad total y absoluta, de suerte que no se los pueda hacer jurídicamente responsables de sus actos, lo cual sería totalmente contrario a nuestro Estado de derecho.

En atención a todo lo anterior, encuentra la Corte que el literal b) del artículo 131 de la ley 5a. de 1992, es inexecutable, por cuanto se refiere a una actuación de índole judicial que desarrolla el Congreso de la República de conformidad con la atribución especial dispuesta en el artículo 116 de la Constitución Política. Por ende, para efectos de establecer la responsabilidad personal del congresista que actúa como juez, la votación deberá ser nominal y pública, en los términos del inciso segundo del artículo 130 de la ley 5a. de 1992, inciso segundo. Dicha votación podría hacerse por los medios técnicos de que disponen las Cámaras, siempre y cuando puedan ser plenamente identificados la persona del congresista y su correspondiente voto.

2.4 Exequibilidad de los literales a) y c) del artículo 131 de la Ley 5a. de 1992

Respecto de los otros dos literales contenidos en el artículo 131, es decir los literales a) y c), la Corte considera que ambas normas son exequibles, por las razones que a continuación se explican:

En el caso del literal a) que reza: "*cuando se deba hacer una elección*", se justifica plenamente el voto secreto. En estos casos el acto de elegir es un acto de carácter eminentemente político, mediante el cual el ciudadano -en este caso el congresista- hace efectivo el pleno ejercicio de la soberanía de la cual es titular (Art. 3 C.P.).

En estos casos con el voto secreto se busca garantizar la plena independencia del elector, sin que sea posible indagarle a quien favorece con su elección. Por lo demás, tratándose de elecciones, incluidas las que el Congreso hace, el voto secreto encuentra pleno respaldo constitucional en los artículos 190 y 258 de la Carta Política.

En cuanto al literal c) "*Para decidir sobre las proposiciones de amnistías o indultos*", se trata igualmente de una decisión de contenido político, que, además, se ejerce en desarrollo de la función legislativa contenida en el artículo 150, numeral 17, según el cual "*corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones : (...) 17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos.*"

Por otra parte, el que el voto sea secreto en tratándose de decidir sobre amnistías o indultos, resulta justificable habida cuenta de que estas decisiones se adoptan con fines de orden público y como señala la Constitución deben obrar graves motivos de conveniencia pública a cuyo amparo el voto secreto puede tener plena validez. Estas amnistías e indultos recaen por lo general, sobre grupos indeterminados de individuos que se han visto comprometidos en movimientos alzados en armas.

Resulta claro pues, que la norma del artículo 185 de la Carta Política refiere su contenido a la actividad legislativa como función de orden genérico, razón por la cual los literales a) y c) de la norma demandada no son contrarios a la Constitución.

En cuanto se refiere al resto del artículo 131, incluido el parágrafo, se trata de normas de mero procedimiento, que en nada contravienen la Carta Política y que, por tanto, serán declaradas exequibles, únicamente en cuanto hacen relación a los literales a) y c). del mismo artículo.

3. Análisis de los cargos formulados contra el artículo 337 de la Ley 5a. de 1992.

En relación con esta norma, el demandante la considera contraria al artículo 13 de la Constitución ya que genera una evidente discriminación a favor de los altos funcionarios del Estado. Asimismo sostiene el impugnante, que viola el debido proceso por cuanto el principio de la libertad del procesado en ella contemplado, impide que el alto funcionario, que es investigado, dedique toda su atención al proceso.

Como se anotó en el punto anterior, el artículo 116 de la Carta Política le atribuye al congreso "determinadas funciones judiciales" que se encuentran desarrolladas en los artículos 174, 175 y 178 del mismo ordenamiento. Estas funciones las asume cuando se trata de acusar y juzgar a los más altos funcionarios del Estado, a quienes el Constituyente les concedió un fuero especial -penal y disciplinario-, para garantizar tal como lo sostuvo esta Corporación en la Sentencia N° C- 222 de 1996, "por una parte, la dignidad del cargo y de las instituciones que representan, y de otra la independencia y autonomía de algunos órganos del poder público para garantizar el pleno ejercicio de sus funciones y la investidura de sus principales titulares, las cuales se podrían ver afectadas por decisiones ordinarias originadas en otros poderes del Estado, distintos de aquel al cual pertenece el funcionario protegido con un fuero especial" (Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz). Pero además, resulta evidente que el fuero busca garantizar que las manifestaciones de la voluntad general, expresadas en forma directa o por sus representantes, no sean ignoradas, sino por el contrario respetadas y mantenidas hasta que de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley se demuestre la responsabilidad del alto funcionario.

El fuero no es un privilegio y se refiere, de manera específica, al cumplimiento de un trámite procesal especial, cuyo propósito es el de preservar la autonomía y la independencia legítimas de aquellos funcionarios a los que ampara. Por ello, es posible que como consecuencia de su naturaleza -proceso especial-, algunas de las medidas que se adopten en ellos no correspondan con los procedimientos ordinarios, sin que ello implique discriminación alguna, o desconocimiento de disposiciones constitucionales, pues es la propia Carta la que concibe el fuero especial que cobija a los altos funcionarios del Estado.

Sobre la razón de ser del fuero especial, sostuvo esta Corporación:

"La razón de ser del fuero especial es la de servir de garantía de la independencia, autonomía y funcionamiento ordenado de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero. Ante todo se busca evitar que mediante el abuso del derecho de acceso a la justicia se pretenda paralizar ilegítimamente el discurrir normal de las funciones estatales y el ejercicio del poder por parte de quienes han sido elegidos democráticamente para regir los destinos de la Nación." (Sentencia N° C- 222 de 1996, Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz).

Se busca entonces con estos procedimientos, evitar que mediante el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la justicia, se impida irregularmente el normal desarrollo de las funciones estatales y el debido ejercicio del poder por parte de quienes mediante la expresión soberana, fuente del poder público, legítimamente lo detentan. Por ello, no puede bastar la simple denuncia o la queja del funcionario, como tampoco las actuaciones o diligencias que se adelanten en esta etapa, para que sea admisible su detención. Todavía en esta etapa, opera la presunción constitucional de inocencia, que implica su permanencia en el mismo, hasta tanto no sea del todo inevitable. Otra situación es la que se plantea en la etapa del juicio ante el Senado de la República, donde una vez admitida públicamente la acusación, el acusado "queda de hecho suspenso de su empleo" y se pondrá a disposición de la Corte Suprema de Justicia, en la forma en que lo dispone el propio artículo 175-2 de la Carta Política.

Sobre el particular ha sostenido esta Corporación lo siguiente:

"Salvo el caso de la indignidad por mala conducta, en el que la Cámara y el Senado gozan de plena capacidad investigativa y juzgadora, por tratarse de una función política, en los demás eventos en los que la materia de la acusación recae sobre hechos presuntamente delictivos, la competencia de la primera se limita a elevar ante el Senado la acusación respectiva o a dejar de hacerlo y, el segundo, a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, de acuerdo con lo cual se pondrá o no al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia (C.P. arts., 175-2 y 3; 178-3 y 4)." (Sentencia N° C-222 de 1996, Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz) (negritas fuera de texto).

Así entonces, es evidente que la norma demandada establece una diferencia con el procedimiento ordinario penal, pero la misma se encuentra plenamente justificada con los argumentos anteriormente anotados, de manera que no se produce discriminación alguna que pueda afectar el principio de igualdad. Los argumentos anteriores son suficientes para que esta Corporación decida que el artículo 337 de la ley 5a. de 1992, no viola los artículos 13 y 29 de la Constitución Política.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 131 de la Ley 5a. de 1992, con excepción del literal b) del mismo artículo, el cual se declara INEXEQUIBLE, en los términos de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 337 de la ley 5a. de 1992.

La presente Sentencia rige a partir de su notificación.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-245/96

VOTO SECRETO/CONGRESISTA-Inviolabilidad/PRESUNCION DE BUENA FE (Salvamento de voto)

La inviolabilidad de los congresistas y el voto secreto que tiende a garantizarla, se basan en el que es un principio jurídico universalmente reconocido: el de la presunción de la buena fe. En virtud de éste, hay que suponer que los congresistas no incurrirán en abusos o en faltas al administrar justicia. En el caso de la independencia de los congresistas como jueces de los altos funcionarios, y en particular del Presidente de la República, y de la responsabilidad que tienen cuando administran justicia, la Constitución y la ley hacen que prevalezca la primera, como una garantía contra el despotismo. Por eso, juzgo que la norma contenida en el literal b) del artículo 131 de la ley 5a. de 1992, no es contraria a la Constitución.

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones que constan en las sentencias de la Corte Constitucional, manifiesto las razones que me hacen disentir de la inexecutable del literal b) del artículo 131 de la ley 5a. de 1992, que se ha declarado. Pienso, por el contrario, que esta norma es EXEQUIBLE. Los motivos que sustentan mi convicción son los siguientes:

Primero. Algunas reflexiones sobre el artículo 185 de la Constitución

El artículo 185 de la Constitución consagra la inviolabilidad de los congresistas por sus votos y opiniones, así:

"Artículo 185.- Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo".

¿Cuál es la razón de ser de esta norma? Evidentemente, el garantizar la independencia del Congreso para que pueda cumplir las funciones que le corresponden: la reforma de la Constitución, la expedición de las leyes, el ejercicio del control político sobre el gobierno y la administración, y la investigación y el juzgamiento del Presidente de la República y de los demás funcionarios señalados en el artículo 174 de la Constitución.

Pues bien: todas estas funciones exigen una absoluta independencia de los congresistas: las dos primeras, frente a los intereses particulares, pues al reformar la Constitución o al dictar las leyes, deberán tener en cuenta la primacía del interés general; y las dos últimas, frente a los gobernantes cuya conducta deben juzgar, y frente a la oposición y a los acusadores, la justicia de cuyos reclamos y denuncias tienen que examinar.

En la medida en que se recorta, lesiona o disminuye la independencia de los congresistas, se acrecientan los riesgos de romper el equilibrio de los intereses generales prevalentes y los particulares sometidos a éstos, y crece, además, la amenaza del despotismo.

Esta, la independencia de los congresistas, es la razón de ser del artículo 185 de la Constitución. La democracia, como gobierno del pueblo, trae consigo la ficción de la sabiduría de las mayorías y la consecuente sabiduría de sus representantes. Se ha dicho que las mayorías

tienen la razón, sólo por serlo, hasta cuando se equivocan. Pero, para que esa sabiduría de los congresistas sea la expresión de la voluntad popular, tiene que expresarse libremente, sin amenazas, recortes o ataduras.

Segundo. El conflicto entre la independencia de los congresistas como jueces y su responsabilidad por las faltas en que puedan incurrir al administrar justicia.

A primera vista, y sin necesidad de complicadas lucubraciones, se descubre un conflicto entre la independencia de los congresistas y su responsabilidad por las faltas en que puedan incurrir al administrar justicia. Por una parte, el artículo 185 de la Constitución, como ya se vio, para asegurar la independencia de los congresistas, consagra su inviolabilidad por las opiniones y los votos que emitan en ejercicio de sus funciones. Y de éstas no excluye las que tienen que ver con la investigación y el juzgamiento de la conducta de los altos funcionarios. De otro lado, los congresistas, cuando comparten con los jueces la tarea de administrar justicia, corren el riesgo de incurrir en las faltas en que los mismos jueces pueden hacerlo. Y si incurrían, deben responder por tales faltas.

¿Cómo conciliar, pues, la independencia con la responsabilidad?

Sea lo primero decir que uno de los dos principios debe prevalecer, porque no tendría sentido que fueran del mismo valor y que no hubiera manera de desatar el conflicto entre ellos.

La primera clave para resolverlo la da la estructura misma del sistema democrático: todo éste se basa en la voluntad popular, expresada por sus representantes, que son los congresistas. Cuando éstos opinan y votan, opina y decide el pueblo.

Y cuando más amenazada está la independencia de los congresistas, es cuando actúan como investigadores y como jueces. Y, por lo mismo, es en ese evento cuando de mayores garantías ha de rodearse.

A esta finalidad obedece la norma del artículo 131 de la ley 5a. de 1992, que consagra el voto secreto "Para decidir sobre proposiciones de acusación ante el Senado, o su admisión o rechazo por esta Corporación".

En particular, cuando se investiga o se juzga al Presidente de la República, en cuyas manos está la mayor suma de poder, es evidente que sobre los congresistas pesa el poder presidencial e influye la actitud de los amigos y de los adversarios del Presidente ante un fallo cualquiera.

Haciendo a un lado toda consideración sobre las denuncias que actualmente investiga la Cámara de Representantes, hay que reconocer que hasta ahora todo el proceso se ha adelantado en medio de un ambiente de plena libertad. Las diversas opiniones se han expresado sin restricción ni censura, y algunos han llegado hasta la apología del golpe de Estado y de la guerra civil, sin sanción alguna. Otros han superado las barreras que protegen la honra y el buen nombre de las personas, y tampoco han recibido castigo, y no han sido ni siquiera denunciados. La suspicacia, la injuria y la calumnia se han usado contra quienes deben adoptar decisiones relacionadas con el proceso, para intimidarlos. Modernos cazadores de brujas dividen a los colombianos en buenos y réprobos, y persiguen a éstos echando mano de todas las armas, de las lícitas y de las prohibidas. En fin, los inquisidores, algunos investidos de la autoridad pública y otros carentes de ella, no han tenido límite y se han guiado más por las pasiones que por la ley.

Pero, cabe preguntar qué ocurriría si mañana se pretendiera acusar a un Presidente que no tuviera un claro sentido de las limitaciones propias del ejercicio del poder en un sistema democrático.

Por su propia naturaleza, la Constitución tiene una vocación de permanencia: ella no se dictó para situaciones transitorias, sino para todas las que pueden presentarse en el transcurso del tiempo. Por eso hay que examinar e interpretar sus normas, no sólo en el escenario del momento, sino en los muchos posibles en el futuro.

A todo lo anterior puede agregarse que la inviolabilidad de los congresistas y el voto secreto que tiende a garantizarla, se basan en el que es un principio jurídico universalmente reconocido: el de la presunción de la buena fe. En virtud de éste, hay que suponer que los congresistas no incurrirán en abusos o en faltas al administrar justicia.

Pero si incurrían, menester será sancionarlos, no solamente de conformidad con las normas disciplinarias contenidas en el reglamento, sino con sujeción a la ley penal, como a todos los que violan ésta.

En tales casos, el voto secreto puede ser una dificultad para definir la responsabilidad, pero no lo hace imposible.

A la postre, puede ser más difícil establecer si una decisión es manifiestamente contraria a la ley, que identificar a su autor. Al fin y al cabo, los congresistas cuando investigan y juzgan, como fiscales y jueces, tienen el mismo margen de discrecionalidad razonable que es propio de éstos cuando interpretan la ley, y evalúan los hechos y sus pruebas.

La anterior interpretación concuerda con dos normas de la Constitución, así:

El numeral 1 del artículo 175, establece que "El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida". Privado ya el funcionario de su poder, la propia Constitución, en el numeral 4 del mismo artículo 175, dispone que la sentencia del Senado "será pronunciada en sesión pública". ¿Por qué? Porque separado de su empleo no dispone del poder para presionar a sus investigadores o jueces.

Conclusión

Al consagrar la Constitución o la ley diversos principios, siempre existe la posibilidad de que unos pugnen con otros. Por ejemplo, la institución de los jueces y testigos sin rostro, indudablemente está orientada a hacer posible administrar justicia sobre personas que hacen parte de las organizaciones criminales más peligrosas. Pero, al mismo tiempo, menoscaba dos de las piedras angulares del proceso: la

primera, la posibilidad de recusar a los jueces cuando existan motivos serios para dudar de su imparcialidad; la segunda, la contradicción de la prueba.

La Corte Constitucional, al declarar exequibles normas que establecen la justicia sin rostro, ha estimado que prevalece la necesidad de castigar los criminales y proteger así la sociedad.

En el caso de la independencia de los congresistas como jueces de los altos funcionarios, y en particular del Presidente de la República, y de la responsabilidad que tienen cuando administran justicia, la Constitución y la ley hacen que prevalezca la primera, como una garantía contra el despotismo.

Por eso, juzgo que la norma contenida en el literal b) del artículo 131 de la ley 5a. de 1992, no es contraria a la Constitución.

Algunas observaciones sobre la sentencia.

A todo lo anterior, debo agregar que la sentencia contiene un criterio equivocado, en el siguiente párrafo:

"Se busca entonces con estos procedimientos, evitar que mediante el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la justicia, se impida irregularmente el normal desarrollo de las funciones estatales y el debido ejercicio del poder por parte de quienes mediante la expresión soberana, fuente del poder público legítimamente lo detentan. Por ello, no puede bastar la simple denuncia o la queja del funcionario, como tampoco las actuaciones o diligencias que se adelanten en esta etapa, para que sea admisible su detención. Todavía en esta etapa, opera la presunción constitucional de inocencia, que implica su permanencia en el mismo, hasta tanto no sea del todo inevitable. Otra situación es la que se plantea en la etapa del juicio ante el Senado de la República, donde una vez admitida públicamente la acusación, el acusado "queda de hecho suspenso de su empleo" y se pondrá a disposición de la Corte Suprema de Justicia, en la forma en que lo dispone el propio artículo 175-2 de la Carta Política".

No puede sostenerse que "todavía en esta etapa opera la presunción constitucional de inocencia...", dando a entender que la admisión pública de la acusación la hace desaparecer, cuando la verdad es que tal presunción sólo se quiebra con la sentencia condenatoria ejecutoriada.

Tampoco se entiende cómo se puede detentar el poder "legítimamente". Pues detentar, según el diccionario de la Academia, es: "Der. Retener alguien lo que manifiestamente no le pertenece. 2. Retener y ejercer ilegítimamente algún poder o cargo público".

No conviene que en las sentencias de la Corte Constitucional se incurra en errores de esta magnitud.

Es claro que la rotación que solicité, en ejercicio de mi derecho, dio la oportunidad para corregir estos errores, al parecer desaprovechada.

Finalmente, llamo la atención sobre la inusitada celeridad de esta decisión. Recibido el concepto del Procurador el día 27 de mayo, cuando vencía el término, comenzaba a correr el término de 30 días hábiles que tenía el magistrado sustanciador para registrar su proyecto. Y sólo al vencerse éste, empezaba a correr el de 60 días, también hábiles, durante el cual podía la Corte fallar. (Artículo 8o. del Decreto 2067 de 1991). Así como no debe fallarse después de vencidos los términos, tampoco es dado hacerlo antes de que éstos empiecen a correr.

Bogotá, junio 3 de 1996.

JORGE ARANGO MEJIA

Fecha y hora de creación: 2020-11-27 03:34:17