



Función Pública

Sentencia 555 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA T-555/08

VIA DE HECHO JUDICIAL-Doctrina constitucional

VIA DE HECHO JUDICIAL-Desconocimiento del ordenamiento jurídico

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES POR VIA DE HECHO-Requisitos de procedencia

PERDIDA DE INVESTIDURA-Naturaleza y objetivos

PERDIDA DE INVESTIDURA-Causales

PERDIDA DE INVESTIDURA-Carácter disciplinario

CONGRESISTA-Incompatibilidades

INCOMPATIBILIDADES DEL CONGRESISTA-Alcance

CONSEJO DE ESTADO-Interpretación sobre indebida destinación de dineros públicos

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA Y RECURSO DE REVISION

DEBIDO PROCESO Y VIA DE HECHO EN PROCESO DE PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-Inexistencia por aplicación de la ley vigente al momento del trámite judicial correspondiente

VIA DE HECHO POR DEFECTO SUSTANTIVO EN SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE PERDIDA DE INVESTIDURA-No se incurrió por cuanto la decisión se fundó en una norma evidentemente aplicable

CONSEJO DE ESTADO-No incurrió en vía de hecho por defecto fáctico

CONSEJO DE ESTADO-Reconocimiento que la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos es independiente de cualquier tipo penal

Referencia: expediente T-1799586

Acción de tutela interpuesta por Luís Alfonso hoyos Aristizabal por intermedio de apoderada contra la sala plena de lo contencioso administrativo del consejo de estado.

Magistrado ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, d. c., veintinueve (29) de mayo de dos mil ocho (2008).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, MANUEL JOSÉ CEPEDA y JAIME CORDOBA TRIVIÑO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Que pone fin al trámite de revisión de la sentencia proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 31 de agosto de 2007 y a la sentencia de la Sección Primera de la misma Corporación de 15 de noviembre de 2007.

I. LOS ANTECEDENTES.

Funda la parte actora, el petitum de su escrito tutelar en los hechos que a continuación se sintetizan:

1. Los hechos.

Afirma el accionante por conducto de su apoderada que ante solicitud de Francisco Joel Ángel Gómez, el Consejo de Estado en sentencia de 8 de agosto de 2001, decretó la pérdida de su investidura como Senador de la República, con fundamento en la causal de "indebida destinación de dineros públicos".

Indica la apoderada del actor que la decisión que se acusa se tomó con base en un hecho nuevo que no había sido alegado por el actor en la

demanda ni en oportunidad procesal alguna. Dicho "hecho nuevo" consistió en que no se solicitó autorización a la Junta de Personal (no específica de que entidad) para que una funcionaria de la Unidad de Trabajo Legislativo pudiese laborar por fuera de las dependencias del Congreso.

Contra dicha sentencia, se presentó recurso extraordinario de revisión, de acuerdo con las causales que a continuación se enuncian: (i) Falta al debido proceso, consagrado en el literal a del artículo 17 de la ley 144 de 1994, por cuanto se aplicó indebidamente el artículo 385 de la ley 5º de 1992, haberse desconocido el artículo 388 ibidem y por falta de congruencia de la sentencia. (ii) Nulidad originada en la sentencia al haberse pretermitido toda una instancia, causal consagrada en el numeral 6º del artículo 188 del C.C.A. en concordancia con el canon 140 instrumental civil. (iii) Vía de hecho por defecto sustantivo de la sentencia, y (iv) violación del derecho de defensa, en los términos del literal b del artículo 17 de la ley 144 de 1994.

Por su parte, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia a través de providencia de 10 de mayo de 2004, precluyó por atipicidad de la conducta la investigación iniciada contra el aquí accionante por los mismos hechos con los que se decretó la pérdida de investidura.

Se resumen en los que siguen, los cargos que le imputa el escrito tutelar a las decisiones proferidas por el Consejo de Estado. En efecto, indica la parte actora que se configura un defecto sustantivo al aplicarse indebidamente el artículo 385 de la ley 5º de 1992 y desconocer el artículo 388 ibidem, así como el principio de máxima taxatividad legal.

Igualmente, plantea que se aplicó -sin poder hacerlo- una analogía in malam partem, incurriendo en un grave error de interpretación normativa.

De otro lado asegura que se produjo un defecto procedimental, porque las sentencias de pérdida de investidura y de revisión se sustentan en hechos que no constituyeron el fundamento de la acusación y porque se pretermitió el trámite de toda una instancia.

Finalmente, imputa un defecto fáctico al valorar arbitrariamente las pruebas contenidas en los documentos expedidos por el Jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes y por el Jefe de la División de Recursos Humanos del Senado de la República, al igual que la declaración del señor Diego Molano Aponte. En ese mismo orden, considera que se inadvirtió en la sentencia de revisión toda la valoración probatoria que hiciere la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

2. Las pretensiones.

En la solicitud de tutela, el señor Luís Alfonso Hoyos Aristizabal, por intermedio de apoderada constituida en legal forma promovió recurso de amparo contra la Sala Plena del Consejo de Estado y especialmente contra las decisiones proferidas por esa Corporación el 8 de agosto de 2001 y el 10 de octubre de 2006 reclamando la protección de sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso (Art. 29 C.N.) y el derecho a ser elegido (Art. 40 C.N.). Al mismo tiempo y como colofón de lo anterior, solicita que se deje sin ningún efecto la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 10 de octubre de 2006 que negó la prosperidad del recurso especial de revisión formulado contra la sentencia de 8 de agosto de 2001, mediante la cual se decretó la pérdida de investidura del Ex - Congresista señor Luís Alfonso Hoyos Aristizabal.

3. La intervención de la autoridad judicial accionada.

Por auto de 3 de agosto de 2007 se admitió el recurso de amparo, (folio 114 c.p) disponiéndose la notificación de los Consejeros de Estado para que, si a bien lo tuvieran ejercieran su derecho de defensa.

Notificado en debida forma el extremo pasivo de la litis (folios 114-122), nada dijeron los Magistrados integrantes de la Corporación accionada para oponerse o allanarse a las pretensiones contenidas en el escrito tutelar.

4. Pruebas practicadas por la Corte Constitucional

4.1 Por encontrar necesario para establecer la vulneración de los derechos invocados, aplicando los principios de prelación del derecho sustancial, celeridad y economía procesal, mediante auto de 28 de abril de 2008, se solicitó, por intermedio de la Secretaría General de ésta Corporación, al Consejo Nacional Electoral que allegara e informara a éste Despacho de :

- Copia del Acto administrativo mediante el cual se declaró la elección del Señor Luís Alfonso Hoyos Aristizabal como Senador de la República para el periodo 1994-1998 y se expidió la respectiva credencial.

- ¿Informar si el Consejo Nacional Electoral como consecuencia de la pérdida de investidura de congresista del señor Luís Alfonso Hoyos Aristizabal, emitió o expidió algún acto administrativo? En caso afirmativo, remitir a éste despacho judicial el respectivo acto administrativo.

4.2 Mediante informe de 7 de mayo del presente año, la Secretaria General de ésta Corte comunica que el auto de fecha 28 de abril de 2008 fue notificado a través del Estado No 094 y que dentro del plazo otorgado por el auto en mención no se " recibió comunicación alguna"

4.3 Sin embargo, y de manera extemporánea, el 12 de mayo fue recibida en la Secretaria de la Corte Constitucional , escrito remitido por el Consejo Nacional Electoral donde se remite copia auténtica de la resolución 091 de 1994 " Por la cual se declara la elección de Senadores de la República y se ordena expedir las correspondientes credenciales" . También se informa que respecto de la pérdida de la investidura del demandante en tutela, el Consejo Nacional Electoral no ha emitido acto administrativo alguno.

II DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

1. Sentencia de primera instancia.

Mediante providencia de 31 de agosto de 2007, la Sección Quinta de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, declaró

improcedente la acción de tutela deprecada. Señaló el mentado pronunciamiento que en este caso la acción de tutela no resultaba siquiera procedente. Argumentó para el efecto que las decisiones emanadas de la jurisdicción, por fuera de los recursos que la ley ha previsto para controvertirlas no pueden, bajo ningún supuesto ser materia de nuevo examen.

Además, por seguridad jurídica y por respeto al debido proceso no se puede permitir la interinidad de los dictados de los jueces ni mucho menos, el uso de la acción de tutela como instancia última de revisión de los procesos legalmente concluidos.

En tal virtud, se rechazó por improcedente la solicitud de amparo deprecada.

2. La impugnación.

Contra la sentencia dictada en primer grado, se recurrió la decisión por la parte actora. Luego de que la apoderada del accionante reiterara en el memorial contentivo del recurso, las razones esgrimidas en el escrito tutelar, motivó su inconformidad con la sentencia de primera instancia en dos argumentos fundamentales.

El primero, cuando manifiesta que la Corte Constitucional al estudiar la procedencia de la tutela excepcionalmente contra providencias que decidan un recurso especial de revisión ha aceptado que ello resulta viable, siempre y cuando se cumplan los siguientes presupuestos fundamentales: (i) que el actor no cuente con otro medio de defensa judicial; (ii) que se haya acudido al recurso especial de revisión para controvertir la decisión de pérdida de investidura y (iii) que los cargos formulados en dicho recurso coincidan con los utilizados en la acción de tutela.

El segundo argumento sobre el cual se edifica la impugnación deriva de que el Consejo de Estado al desatar la acción de tutela no estudió todos y cada uno de los cargos que motivaron la solicitud de amparo, tornándose la sentencia injusta y caprichosa.

3. Sentencia de segunda instancia.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió sobre la impugnación interpuesta a través de sentencia de noviembre 15 de 2007. En dicho proveído, confirmó íntegramente la sentencia de la primera instancia, con fundamento en los mismos argumentos que se utilizaron en la decisión de la primera instancia.

III. PRUEBAS RELEVANTES ARRIMADAS A LA ACTUACION.

Se tuvieron como tales, entre otras las siguientes:

- a. Poder para actuar en el trámite de la presente acción de tutela.
- b. Copia auténtica de la sentencia de 10 de octubre de 2006 y de sus salvamentos de voto en 101 folios.
- c. Copia del expediente de revisión de pérdida de investidura, en 286 folios.
- d. Copia de la providencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de 10 de marzo de 2004, que calificó el sumario precluyendo la investigación adelantada contra el señor Luís Alfonso Hoyos Aristizabal, en 42 folios
- e. Copia del expediente del proceso de pérdida de investidura del ex – Senador Luís Alfonso Hoyos Arstizabal, en 792 folios.

IV. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES.

1. La competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas en precedencia.

2. El asunto bajo revisión.

Se demanda por el señor Luís Alfonso Hoyos Aristizabal, a través de apoderado constituido en legal forma, la protección de los derechos al debido proceso y la garantía política a ser elegido, para que, en consecuencia, se dejen sin efecto la sentencia dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado de 10 de octubre de 2006 mediante la cual se negó la prosperidad del recurso especial de revisión formulado contra la sentencia de 8 de agosto de 2001, que a su vez decretó la pérdida de investidura del Ex – Congresista que aquí funge como accionante.

De la lectura del expediente que ahora ocupa la atención de la Sala se encuentra como problema jurídico a resolver, el de si las razones que motivaron la sentencia del Consejo de Estado a declarar impróspero el recurso extraordinario de revisión frente a la sentencia que decretó la pérdida de investidura del Ex - Senador Hoyos Aristizabal, con fundamento en la causal de "indebida destinación de dineros públicos", constituye o no una vía de hecho judicial.

Habida cuenta de lo anterior, para resolver el problema jurídico planteado en este caso, la Sala analizará: (i) la doctrina constitucional establecida por esta Corporación sobre la vía de hecho judicial; (ii) El instituto de la pérdida de investidura de los Congresistas. Alcance de las causales previstas en el artículo 183 numerales 1º y 4º de la Constitución.(iii) Finalmente, abordará la Corte el estudio del caso concreto.

3. Doctrina constitucional sobre la vía de hecho judicial.

En la sentencia T-381 de 2004¹, esta Sala hizo una exposición sobre la doctrina constitucional de la vía de hecho judicial. Al respecto, expresó:

"La Corte en reiteradas ocasiones ha sostenido que la acción de tutela es improcedente contra providencias judiciales, a menos que se configure

una vía de hecho, esto es que el funcionario judicial haya incurrido en algún defecto relevante en su actuación². Esta circunstancia determina la excepcionalidad de la tutela contra providencias judiciales, razón por la cual se han señalado una serie de límites estrictos que deben ser atendidos cuando se pretenda invocar la protección por el juez constitucional³.

Este ha sido el criterio jurisprudencial adoptado por la Corte desde sus primeras decisiones, en particular desde la sentencia C-543 de 1992, en cuya parte motiva la Corporación estableció que en aquellos casos en los cuales se evidencie una actuación de hecho por cuenta de una autoridad judicial, la acción de tutela procederá como mecanismo de protección judicial⁴.

Para esta Corporación, cuando se incurre en una vía de hecho se desfigura la función judicial y violan derechos fundamentales de quienes acuden ante el juez en procura de una pronta y cumplida justicia, con lo cual se quebrante la juridicidad que impone el Estado democrático y constitucional.⁵

Al admitir la acción de tutela por vía de hecho se establece la posibilidad para que el juez constitucional corrija los yerros judiciales abusivos que hayan comprometido los principios, valores y derechos fundamentales⁶. Esto es así, en cuanto "en un Estado Social de Derecho como el nuestro, sustentado en la eficacia de los derechos y de las libertades públicas de las personas, los jueces en sus decisiones deben someterse al principio de legalidad. Apartarse de los parámetros que dicho principio les demarca para ajustar su actuación, podría concluir en decisiones arbitrarias y caprichosas que permitirían a los jueces constitucionales erigidos en jueces de tutela entrar a revisarlas en aspectos sustanciales, a fin de constatar la existencia de situaciones irregulares configuradoras de una vía de hecho, dentro de los términos y requisitos establecidos en la jurisprudencia reiterada de esta Corte"⁷.

(...) aunque se establezca como principio la improcedencia de la acción de tutela frente a providencias judiciales, para privilegiar principios y derechos superiores tales como la autonomía, imparcialidad e idoneidad de los jueces, la cosa juzgada, la vigencia de un orden justo, la seguridad jurídica y la prelación y protección real del derecho sustancial (CP, artículo 228), de todas formas tal principio admite excepciones que, en vez de desdibujar los postulados antes enunciados, tienden a su consagración, en la medida en que permiten atacar errores protuberantes de los jueces, (...) Por ende, la admisión de la tutela en estos casos juega un papel armonizador de las relaciones político sociales inherentes al Estado Constitucional y salvaguardan derechos fundamentales como son el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, la igualdad y la tutela judicial efectiva dentro del marco del Estado Social de Derecho⁸.

Con tales propósitos, la Corte tiene identificados cuatro defectos que pueden conducir al juez a incurrir en una vía de hecho, por los cuales se admite la interposición de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Ellos son:

- 1) Defecto sustantivo si la decisión impugnada se funda en una norma evidentemente inaplicable
- 2) Defecto fáctico si resulta incuestionable que el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión⁹
- 3) Defecto orgánico si el funcionario judicial que profirió la decisión carece, en forma absoluta, de competencia para hacerlo
- 4) Defecto procedimental si el juez actuó completamente por fuera del procedimiento establecido¹⁰. Así entonces, para que el juez de tutela pueda conferir el amparo constitucional contra una sentencia judicial, debe fundar su decisión en uno, al menos, de los cuatro defectos señalados.

(...)

Una exigencia adicional para admitir la procedencia de la acción de tutela contra una decisión judicial, consiste en la ocurrencia de una lesión o amenaza de lesión de un derecho fundamental por parte del acto enjuiciado. Este requisito está consagrado en el artículo 86 de la Constitución como principio general de procedencia de la acción de tutela. Es del caso resaltar esta condición, en tanto "puede suceder que en un proceso se produzca una vía de hecho como consecuencia de una alteración mayúscula del orden jurídico que, no obstante, no amenaza o lesiona derecho fundamental alguno. En estas circunstancias, pese a la alteración del orden jurídico, la tutela no puede proceder. La Corte se ha pronunciado en este sentido al afirmar que la vía de hecho se configura si y sólo si se produce una operación material o un acto que superan el simple ámbito de la decisión y que afecta un derecho constitucional fundamental"¹¹. (Subrayas fuera de texto).

Visto lo anterior se puede decir que una vía de hecho se produce cuando el Juez que conoce de un caso, en forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actúa en franca y absoluta desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico, vulnerando o amenazando derechos fundamentales.

Adicionalmente a los cuatro tipos de defectos judiciales presentados como los errores que pueden hacer que una actuación judicial se configure como una vía de hecho, y con ocasión de ellos deba ser revisada en sede de tutela, esta misma Corte, en sentencia SU-014 de 2001, planteó un posible quinto tipo de defecto en una actuación judicial y que podría definirse como una vía de hecho por consecuencia. En dicha providencia se señaló lo siguiente: "De presentarse una sentencia en la que se verifique una vía de hecho por consecuencia, esto es, que la decisión judicial se base en la apreciación de hechos o situaciones jurídicas, en cuya determinación los órganos competentes hayan violado derechos constitucionales, y que tenga como consecuencia un perjuicio iusfundamental, se impone, en aras de garantizar los fines esenciales del Estado, su revisión. En caso de que no exista otro medio de defensa judicial, no existe razón constitucional alguna para que no se pueda acudir a la tutela". (Negrilla y subraya fuera del texto original).¹²

De lo señalado en líneas anteriores se desprende, en conclusión, que existen dos requisitos que deben ser satisfechos para que la solicitud de tutela de los derechos fundamentales deban prosperar, aun en contra de providencias judiciales, estos son: (i) que el fallador de un caso, en forma arbitraria y con fundamento únicamente en su voluntad, actúe en franca y absoluta desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico y (ii) que se vean vulnerados o amenazados derechos fundamentales.

4. El instituto de la pérdida de investidura de los Congresistas. Alcance de las causales previstas en el artículo 183 numerales 1º y 4º de la Constitución.

En la Asamblea Nacional Constituyente se dio un amplio debate alrededor de la necesidad de fortalecer y depurar las instituciones representativas, como requisito fundamental para la revitalización del sistema democrático en el país. En este contexto se pensó en la necesidad de establecer un estricto régimen de control sobre los congresistas, diputados y concejales, esto es, sobre los miembros de las corporaciones públicas.

Mas el Constituyente no se conformó con establecer el mencionado régimen sino que consideró también necesario crear una sanción especial para los integrantes de las corporaciones públicas, consistente en la declaración de la pérdida de su investidura. Es decir, estimó el Supremo Legislador que determinadas faltas de los representantes populares exigían sanciones y procedimientos más severos y pronto que las acciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría o la sanción política que puede imponer el votante, a través del retiro de su apoyo electoral a aquellos mandatarios o partidos que no han estado a la altura de su compromiso con los electores.

Si bien el debate que se presentó en la Asamblea Nacional Constituyente acerca de la figura de la pérdida de investidura giró en torno a la importancia de su aplicación a los Congresistas, lo cierto es que lo manifestado al respecto se aplica a todos los integrantes de las corporaciones públicas, pues, en la misma Carta se consideraron situaciones en las que esta institución debía extenderse a todos los miembros de los cuerpos colegiados¹³.

Importante es decir también, que el trámite para adelantar una pérdida de investidura, como actuación procesal que es, independientemente de su naturaleza, debe gobernarse por los principios en que se inspira todo procedimiento indistintamente de su estirpe judicial, policivo, electoral etc.

Ha manifestado esta Corporación al respecto, en sentencia T-544 de 2004 que:

"Su finalidad es entonces, dignificar y enaltecer la calidad de los representantes del pueblo en las corporaciones públicas. Esta característica ha permitido a la Corte afirmar que la pérdida de investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que acarrea la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, que castiga la trasgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan, en aras del rescate del prestigio y de la respetabilidad del Congreso¹⁴.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la pérdida de investidura se surte a través de un proceso jurisdiccional, de carácter disciplinario, y que constituye una sanción equiparable, por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos¹⁵, que corresponde a un régimen de especial disciplina exigido a los miembros del Congreso¹⁶. Ha expresado igualmente que es una institución autónoma en relación con otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos, sin que el adelantamiento de dos o más procesos por la misma conducta comporte indefectiblemente la violación del principio universal del non bis in ídem. Así por ejemplo, la ha distinguido del proceso penal¹⁷ y del proceso electoral¹⁸. También ha señalado que el proceso de pérdida de la investidura tiene un carácter disciplinario, de muy especiales características, que sólo podrá adelantarse por el Consejo de Estado¹⁹."

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

Se ha dicho, también, que esta institución cumple diversas funciones dentro del orden constitucional vigente. Por un lado, es la herramienta mediante la cual el Constituyente buscó asegurar el cumplimiento del Estatuto del Congresista. Así fue considerado en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente desde las primeras versiones que se propusieron de esta figura.

En la exposición de motivos de la ponencia para primer debate se dijo, "Fue unánime la Comisión en considerar que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés quedaría incompleto y sería inane si no se estableciera la condigna sanción. (...) "²⁰

Segundo, al tratarse de un derecho político de todo ciudadano, la pérdida de investidura constituye uno de los mecanismos de la democracia participativa, en virtud del cual los ciudadanos pueden ejercer directamente un control sobre los legisladores de acuerdo con precisas causales de raigambre constitucional, encaminadas todas, a preservar la integridad de la función de representación política encomendada al parlamento²¹.

4.1 Violación al régimen de incompatibilidades de acuerdo con la prohibición prevista en el numeral 2º del artículo 180 superior.

Las incompatibilidades de los congresistas, según la ley, son "todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los Congresistas durante el período de ejercicio de la función" (Ley 5ª de 1992, artículo 281). En varias ocasiones la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de precisar cuál es el sentido y alcance que tiene esta institución jurídica, dentro del orden constitucional establecido por la Carta. Al hacerlo, se ha procurado evidenciar la importancia política que ésta tiene dentro de una democracia, en razón a que debe garantizar que el desempeño de la función legislativa sea libre, autónomo e imparcial. Así por ejemplo, la sentencia C-134 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) indicó lo siguiente:

"La Constitución Política de 1991, consagró las bases esenciales de la función legislativa, precisando las condiciones de elegibilidad, así como el régimen de inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades, etc., tendientes todas estas instituciones, a asegurar la dignidad, la capacidad y la independencia de los Congresistas en el ejercicio de sus funciones.

Fue este uno de los propósitos fundamentales de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, los cuales obedeciendo al clamor del pueblo, fortalecieron la Rama Legislativa del Poder Público, en aras de devolver al Congreso su prestigio y dignidad, para lo cual consagraron un

exigente estatuto aplicable a los parlamentarios, en el cual se fijan con precisión y claridad las reglas conforme a las cuales deben cumplir la delicada función que la Constitución les encomienda.

Es así, como al referirse a las incompatibilidades en el ejercicio del cargo, los Constituyentes Álvaro Echeverry Uruburo, Hernando Yepes Arcila, Alfonso Palacio Rudas, Luís Guillermo Nieto Roa y Arturo Mejía Borda, en la ponencia para primer debate en plenaria, expresaron: '[Incompatibilidades en el ejercicio del cargo.] Para este capítulo se contempló la necesidad de asegurar que el congresista no utilice su poder e influencia sobre otras ramas del sector público o sobre la comunidad en general para obtener privilegios (tráfico de influencia). Además se consideró la búsqueda de mecanismos que aseguren la dedicación y eficiencia del parlamentario en la labor legislativa. También la inconveniencia de permitir que acumule un miembro del Congreso más de un cargo de elección popular o desempeñe otras funciones oficiales, salvo misiones específicas y transitorias'. (Gaceta Constitucional No. 79, 22 de mayo de 1991.).

Así las cosas, el Constituyente del 91, consagró expresamente en el artículo 180-1 la prohibición a los Congresistas de 'Desempeñar cargo público o privado', y en general para los servidores públicos, preceptuó en el artículo 128 que 'Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.'

(...)

De ahí que las incompatibilidades tengan como función primordial preservar la dignidad del servidor público en el ejercicio de sus funciones, impidiéndole ejercer simultáneamente actividades o cargos que eventualmente pueden llegar a entorpecer el normal desarrollo de su gestión pública, en detrimento y perjuicio del interés general y de los principios que orientan la función pública.

Así pues, en el caso concreto de los congresistas, las incompatibilidades constituyen una pieza fundamental dentro del ordenamiento de la Rama Legislativa, pues a través de ellas, se establece con precisión la diferencia existente, entre el interés público, al cual sirve el congresista, y su interés privado o personal. Por ello, el Constituyente de 1991, en su sabiduría, consagró la prohibición contenida en el artículo 180-"1.

Sobre el tema de las incompatibilidades, ya había dicho en un sentido parecido la Corte Constitucional en la Sentencia C – 349 de 1994, M.P., José Gregorio Hernández Galindo, que aquellas suponen la imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades. Dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo -como es el de congresista para el caso que nos ocupa- aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición, de tal manera que, si en ella se incurre, el propio ordenamiento contempla la imposición de sanciones que en su forma más estricta llevan a la separación del empleo que se viene desempeñando. En nuestro sistema, por ejemplo, la violación del régimen de incompatibilidades por parte de los congresistas ocasiona la pérdida de la investidura (artículo 183, numeral 1°, de la Constitución) y, además, en cuanto sea pertinente, está sujeta a la imposición de las sanciones penales que la ley contempla.

En la misma providencia concretó aún más el alcance de las incompatibilidades de los congresistas, así:

"El objetivo de estas normas es muy claro: se trata de impedir que se confunda el interés privado del congresista, directo o indirecto, con los intereses públicos; evitar que el congresista pueda valerse de la influencia inherente a su función para derivar cualquier tipo de provecho en nombre propio o ajeno.

"El señalamiento constitucional de incompatibilidades implica necesariamente la consagración de límites y excepciones a la actividad de la persona, la cual no estaría cobijada por ellos si no fuera por el cargo que desempeña. Desde ese punto de vista comporta un trato diferente al aplicable para los demás pero justificado en razón de los superiores intereses públicos".

4.2 La causal denominada: indebida destinación de dineros públicos.

Se halla la regulación de esta causal de pérdida de investidura, por una parte en el artículo 183 numeral 4º de la Constitución Política que advierte: "Los Congresistas perderán su investidura:

(...)

4. Por indebida destinación de dineros públicos"

De otro lado, en una idéntica regulación, el numeral 4º del artículo 296 de la ley 5ª de 1992, también se refiere a dicha causal.

Ha dicho el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en relación con el entendimiento del término "dineros públicos" lo siguiente:

"El énfasis interpretativo de la causal no ha de colocarse sobre la expresión "dineros públicos" sino sobre la forma en que se puede llevar a cabo su correcta destinación. En efecto, para la Sala, la indebida utilización de dineros públicos, puede llevarse a cabo de dos formas diferentes, de manera directa o de manera indirecta. Será directa cuando el congresista - con capacidad de ordenación del gasto - dispone ilícitamente de recursos del erario, bien sea para obtener finalidades particulares o para ordenar una destinación diferente a la establecida en el Presupuesto para esos dineros públicos. Y se presentará la destinación indirecta cuando a pesar de haber sido ordenado el gasto para el objeto previsto en el respectivo Presupuesto, el congresista propicia con su conducta una destinación distinta al objeto para el cual fueron consagrados. Entonces, la Sala de acuerdo con el Ministerio Público, considera que la indebida destinación de dineros públicos - aún entendida bajo el criterio jurisprudencial exclusivamente monetario -, se configura no solamente cuando el congresista, en ejercicio de su cargo, "traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento", utilizando, aplicando o destinando directa e indebidamente los valores monetarios, sino también cuando utiliza intangibles o contratos como instrumentos para desviar los dineros públicos a fines distintos de los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias"²².

En todo caso, constituye indebida destinación de dineros públicos conforme a la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado²³: (a) La distorsión o el cambio de los fines o cometidos estatales consagrados en la Constitución, ley o reglamento. (b) Cuando los dineros públicos son utilizados para objeto, propósito o actividad que no está autorizada. (c) Se da la causal, si los dineros son utilizados para fines que sí están autorizados, pero diferentes para los que han sido asignados. (d) Se destinan indebidamente los recursos cuando son utilizados en materias prohibidas, innecesarias o injustificadas. (e) Cuando la finalidad que se persigue es la de obtener incremento patrimonial personal o de terceros. (f) la actividad por medio de la cual se pretende derivar un beneficio no necesariamente económico a favor del congresista o de terceras personas. La conexidad entre los hechos que se le atribuyan a un parlamentario y la tipificación señalada, determina a juicio del Consejo de Estado, la ocurrencia o no de la causal de indebida destinación de dineros públicos.

5. Caso concreto.

5.1 La parte actora, por intermedio de procurador judicial demandó la protección de los derechos al debido proceso y la garantía política a ser elegido, para que, en consecuencia, se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado de 10 de octubre de 2006 mediante la cual se negó la prosperidad del recurso especial de revisión formulado contra la sentencia de 8 de agosto de 2001, que a su vez decretó la pérdida de investidura del Ex – Congresista señor Luís Alfonso Hoyos.

Nótese entonces que corresponde a esta Corporación determinar si la decisión objeto de censura merece o no los reparos propios de una vía de hecho judicial.

Aunque, como se dijo en el acápite respectivo la acción de tutela es procedente por excepción contra las decisiones judiciales que constituyen vías de hecho, el juez de tutela no puede convertirse en un funcionario de instancia en relación con las decisiones adoptadas por la autoridad jurisdiccional accionada, pues en estos casos su función se limita a determinar si se incurrió en un grosero y protuberante error por desconocimiento de las normas sustanciales o procesales. Dicho de otra forma, muy a pesar de que jurídicamente se pueda controvertir una providencia jurisdiccional en sede de tutela, el juez constitucional no debe conceder el amparo simplemente porque considere que su juicio o interpretación deba predominar sobre el del funcionario judicial accionado, ya que, en virtud de la autonomía de que goza éste último, la prosperidad de la acción de tutela queda restringida para aquellos casos en que la decisión carezca de tal grado de razonabilidad que no pueda predicarse ningún asidero en el derecho en correlación con la realidad procesal; o sea, cuando se trata de una manifestación del puro o antojadizo arbitrio del funcionario accionado.

5.2 Pues bien, en la situación de marras la causal que se halló acreditada y que sirvió de fundamento para decretar la pérdida de investidura fue la consistente en la indebida destinación de dineros públicos, causal cuyo fundamento se encuentra en el numeral 4º del artículo 183 superior.

Ciertamente, se agotó el único medio de defensa judicial con que contaba el señor Hoyos Aristizabal, pues en la oportunidad legal presentó recurso extraordinario de revisión contra la providencia que lo despojó de su investidura de parlamentario.

Recordemos que, en cuanto a la procedencia del recurso extraordinario especial de revisión, el artículo 17 de la ley 144 de 1994 "por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas" se establece:

"Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:

- a) Falta del debido proceso;
- b) Violación del derecho de defensa"

A su turno, el canon 188 numeral 6º del C.C.A. prevé también, como causal de revisión: "Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra las que no procede recurso".

Vistas así las cosas, solamente ante la acreditación de una cualquiera de las causales anotadas procedería el excepcional medio de impugnación.

En este caso, la sentencia atacada obrante a folios 287-337 dedica a hacer un análisis separado de cada una de las causales que se invocaran en el fundamento del recurso, con argumentos válidos en nada desprovistos de motivación, lo que de contera supone, a lo menos, el juicio y el soporte argumentativo de la sentencia proferida por la Sala Plena del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Obsérvese que la providencia que decidió sobre la impugnación y que declaró impróspero el recurso el 10 de octubre de 2006 fue atacada por haber incurrido presuntamente en tres de los vicios constitutivos de una vía de hecho: el defecto sustantivo, el procedimental y el fáctico.

5.3 Del primero, motiva la imputación el extremo activo de la litis, en el hecho de que se aplicó indebidamente el artículo 385 de la ley 5º de 1992 y al mismo tiempo se desconoció el artículo 388 ibidem, así como el principio de máxima taxatividad legal.

Adviértase que, según el dicho de la parte actora en el escrito tutelar, al señor Hoyos Aristizabal se le despojó de su dignidad de Congresista por cuanto, según la demanda de pérdida de investidura formulada por Francisco Ángel Gómez, "el Senador Hoyos había autorizado el desplazamiento al exterior de la señora Martha Cecilia Gómez Giraldo, quien era integrante de su Unidad de Trabajo Legislativo en calidad de Asistente II, lo que indicaba que su trabajo era fundamentalmente material y que debía cumplirse dentro del país; que la funcionaria estuvo fuera del país desde el 25 de febrero de 1995 hasta el mes de julio de ese mismo año, y que durante ese período de tiempo recibió, indebidamente los sueldos correspondientes al cargo, ya que no se hallaba en territorio colombiano"

De la regulación que existe sobre la planta de personal de los miembros de las Cámaras Legislativas, son varias las disposiciones que al respecto contiene el Reglamento de esa Corporación y que se encuentran previstas en la ley 5º de 1992, destacándose el capítulo III, por contener las

materias comunes a ambas cámaras en ese tópico.

Dispone al respecto el artículo 385 de esa normativa:

"La vinculación laboral de los empleados que conforman las plantas de personal creadas por esta Ley, se harán por medio de resolución de nombramiento, expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y del Director General en el Senado, respectivamente. En los nombramientos tendrá prelación el personal que actualmente labora en ambas Cámaras, siempre que cumplan con los requisitos exigidos para el desempeño del cargo y no hayan sido indemnizados o pensionados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 4a de 1992.

Los empleados de la planta de personal señalados en el articulado de esta Ley prestarán sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados, o donde las necesidades del servicio así lo exijan previo concepto de la Junta de Personal, pero no podrán hacerlo en las oficinas de los Congresistas. La violación a lo aquí preceptuado será causal de mala conducta, tanto del empleado, como del Director General del Senado o del Director Administrativo de la Cámara, según el caso, quienes serán sancionados con la pérdida de sus cargos". (Subrayado fuera de texto).

A su turno, el canon 388 ibidem, relativo a las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) modificado por el artículo 1. De la Ley 186 de 1995. y el artículo 1 de la Ley 868 de 2003 señala:

"Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo, en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor del sueldo mensual de dicha planta o Unidad de Trabajo no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.

Los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

Denominación	Salarios Mínimos
Asistente I	Tres (3)
Asistente II	Cuatro (4)
Asistente III	Cinco (5)
Asistente IV	Seis (6)
Asistente V	Siete (7)
Asesor I	Ocho (8)
Asesor II	Nueve (9)
Asesor III	Diez (10)
Asesor IV	Once (11)
Asesor V	Doce (12)
Asesor VI	Trece (13)
Asesor VII	Catorce (14)
Asesor VIII	Quince (15)
(...)"	

Según se invoca por la apoderada del señor Hoyos Aristizabal, en el Congreso de la República existen dos regímenes de empleados según la estabilidad laboral que los arroja y según el lugar donde deben desempeñar sus funciones: uno, el de los empleados directos de las Corporaciones; y otro, el de los miembros de las Unidades Técnicas Legislativas, de suerte que la apreciación que hizo en su momento el Consejo de Estado sobre la interpretación de las normas antes reseñadas y el desconocimiento del postulado de la máxima taxatividad legal riñe con el ordenamiento jurídico y en consecuencia se incidió por dicho Colegiado en una vía de hecho.

Vale la pena sobre dicha imputación, retomar lo sentado por el Consejo de Estado cuando revisó en este aspecto la decisión por la vía del recurso de revisión:

"Sobre la aplicación de las disposiciones normativas contenidas en los artículos 385 y 388 de la ley 5ª de 1992, debe precisar la Sala que revisada la sentencia recurrida se tiene que la interpretación y aplicación de los fundamentos normativos que se citan, obedeció a una integración armónica de las normas que desarrollan las figuras que en ellos se contienen sobre el régimen de administración de personal del Senado de la República. En el marco normativo de la sentencia se hace referencia a la ley 5ª de 1992 que estableció una nueva organización del Congreso, citando de manera especial los artículos 369, 381, 385 y 388. Sobre el artículo 385 se dice que reguló la vinculación e la nueva organización de los empleados que lo conforman, dándole prelación al empleado que labora en ambas cámaras. Y, que en el artículo 388 se creó

la plante de personal de las unidades de trabajo legislativo y se señaló la forma de provisión de cargos. A renglón seguido se invoca el artículo 392 de la ley 5ª de 1992 que autorizó al Senado para establecer las funciones y requisitos de los cargos y los procedimientos básicos" (Negrilla fuera de texto).

En este caso, es palmario que la autoridad jurisdiccional atacada aplicó la disposición prevista en el artículo 385 de la ley 5ª de 1992 a los ASISTENTES de la Unidad Técnica Legislativa en cuanto que, dicha reglamentación no prevé que dada su condición de ASISTENTES y no de asesores, puedan ser vinculados a través de contratos de prestación de servicios, por tanto, -como lo dijese el Consejo de Estado- siendo "empleados de la planta de personal sujetos al régimen de los servidores de libre nombramiento y remoción -que es el caso de la señora Muñoz Giraldo-, deben prestar sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados o donde las necesidades del servicio lo exijan." (Negrilla es original del texto)²⁴.

Todo lo anterior, denota, entonces, que se hizo una interpretación armónica e integral de las normas que sobre el particular gobiernan la materia en el mismo reglamento del Congreso previsto en la ley 5ª de 1992, al lado de lo dispuesto en la Resolución 237 de 16 de julio de 1995, y que fuere expedida conforme a la autorización que se le hizo al Senado de la República para establecer las funciones y requisitos de los cargos y los procedimientos básicos consignada en la plurimencionada ley 5ª artículo 392.

Dispone la referida norma:

"Se entiende por empleo el conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades establecidas por la Constitución, la ley, el reglamento y las resoluciones d el Mesa Directiva del Senado o asignada por autoridad competente, para satisfacer necesidades permanentes en la Corporación y que deban ser atendidas por una persona natural".

A las claras se observa que lo que hizo el Consejo de Estado, en punto al primer defecto que le atribuyó el accionante en el libelo genitor, en nada se compadece con lo que resulta una "aplicación indebida de un precepto legal" ora por subsumir el caso en una norma evidentemente inaplicable ora por desconocer la norma cuyos efectos jurídicos se debían atribuir a la situación que en su momento dispuso el Juez natural para ello, en este caso el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo, pues acogió esa Colegiatura un criterio sistemático de interpretación jurídica que a lo sumo, puede tener valoraciones o interpretaciones diversas, pero jamás constituye una decisión caprichosa y violatoria del ordenamiento jurídico como lo supone la realización de una vía de hecho.

Finalmente y en lo que al presunto defecto sustantivo respecta, ha de decirse que no ignora la Sala que toda la materia sancionatoria está gobernada por el principio de tipicidad y, a diferencia de otras ramas del derecho, no es posible llenar la ausencia de una disposición legal acudiendo a normas semejantes (analogía legis) o incluso, con interpretaciones extensivas pues en tal caso, con toda certeza, se lesionarían postulados como el de la seguridad jurídica y, fundamentalmente, el derecho al debido proceso (artículo 29 C.N.).

Pero, con todo, aceptar el limitado alcance que se le pretende dar a las disposiciones previstas en la ley 5ª de 1992, equivaldría á enervar la eficacia jurídica de la causal de pérdida de investidura que en su momento se halló probada, atendiendo circunstancias meramente formales, que no se compadece con la transparente y acrisolada gestión que se espera de quienes integran la rama legislativa del poder público.

Así las cosas, concluye entonces esta Corporación, que si bien el alcance que el Consejo de Estado le da a la causal de indebida destinación de dineros públicos puede ser discutida jurídicamente desde distintos ángulos, tal interpretación no puede ser concebida como un ostensible quebrantamiento del orden jurídico o como la "invención de una nueva causal" que constituya un defecto sustantivo, en detrimento del principio de legalidad en la aplicación de sanciones que comprometen el artículo 40 de la Carta. La consistente jurisprudencia de esa autoridad judicial en la materia, la imposibilidad de percibir en tal interpretación una manifiesta arbitrariedad jurídica, la interpretación semántica de la norma y la separación de las interpretaciones propias del proceso penal de las específicas del proceso pérdida de investidura, le impiden a esta Corte concluir que hubo un análisis abiertamente irrazonable en las decisiones del Consejo de Estado respecto de la figura, que comprometa fehacientemente los derechos fundamentales a los que alude el actor. Por consiguiente, se desestima la causal de vía de hecho invocada²⁵.

5.4 Del segundo defecto, el procedimental, imputado a la sentencia materia de estudio por ser aquella la que presuntamente violentó derechos con categoría de fundamentales, varias cosas tiene esta Sala por decir.

Plantea el escrito tutelar en relación a este defecto, que hubo una incongruencia en la sentencia y que se pretermitió una instancia.

5.4.1. La incongruencia del fallo, no ha de perderse de vista, implica una evidente ruptura del principio de identidad entre los hechos imputados y los juzgados para quienes forman parte de un proceso, la afectación al principio de contradicción y de su derecho de defensa. Puede configurar efectivamente una vía de hecho, cuando con ocasión del desconocimiento del marco de referencia en el que se adelantó un juicio, el resultado de la sentencia implique una ostensible violación del derecho de defensa y de la buena fe de quien es juzgado, por franca imposibilidad de controvertir las bases en las cuáles se fundó la sentencia que le fue adversa²⁶.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la incongruencia constituye un defecto procedimental que puede afectar significativamente derechos fundamentales cuando:

"[S]ubvierte completamente los términos de referencia que sirvieron al desarrollo del proceso, generando la quiebra irremediable del principio de contradicción y del derecho de defensa. En efecto, el proceso debe conservarse, desde su apertura hasta su culminación, abierto y participativo, de modo que se asegure la existencia del debate y de la contradicción - que le son consustanciales y que son el presupuesto de una sentencia justa - sobre una base de lealtad y de pleno conocimiento de sus extremos fundamentales. Es evidente que si la sentencia o providencia judicial recae sobre materias no debatidas en el proceso, ausentes de la relación jurídico-procesal trabada, la incongruencia, además de sorprender a una de las partes, la coloca en situación de indefensión que, de subsistir, pese a la interposición de los recursos, y con mayor razón cuando éstos no caben o se han propuesto infructuosamente, se traduce inexorablemente en la violación definitiva de su derecho de defensa"²⁷.

5.4.2. De la incongruencia, nada más carente de veracidad como que, de la lectura del escrito que solicita la pérdida de investidura del señor Hoyos Aristizabal formulado por Francisco Joel Ángel López visible a folios 601 a 609 del plenario, es lo cierto que el solicitante invocó dos causales de pérdida de investidura: (i) violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades (folio 604) y (ii) la indebida destinación de dineros públicos (folio 605).

Y, en realidad la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la sentencia que declaró la pérdida de investidura el 8 de agosto de 2001 (folios 951 a 1033), se refirió a cada una de las causales en que se fundaba la solicitud, declarando probada solamente la segunda de ellas y con lo que fue suficiente para resolver disponiendo:

"PRIMERO: Decrétese la pérdida de investidura del señor Luís Alfonso Hoyos Aristizabal.

SEGUNDO: Compúlsese por la secretaría general, las copias pertinentes con destino a la Fiscalía General de la Nación, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta providencia y para los fines allí expuestos"

5.4.3 También, con relación al defecto de procedimiento, se alegó la pretermisión íntegra de una instancia, lo que tuvo fundamento en una reproducción idéntica de las razones alegadas en cuanto a la presunta "incongruencia del fallo", de suerte que, se remite la Corte a lo dicho con relación a la inexistente violación del derecho al debido proceso por la supuesta incongruencia de la sentencia.

5.5 Por último, pretenden atribuirle a la decisión censurada las consecuencias jurídicas propias del defecto fáctico, por cuanto, según el dicho del actor, se realizó una impropia valoración de las pruebas.

5.5.1 Nótese sobre este particular que lo que se censura es el ámbito más subjetivo de quienes ejercen el sacerdocio de la justicia, esto es, el correspondiente a la valoración probatoria, donde es finalmente la sana crítica del funcionario la que le otorgará mayor o menor convicción a las pruebas que cumplan con los requisitos de necesidad, oportunidad y pertinencia.

Será necesario, en aras a demostrar el juicio que se tuvo en cuenta en ese punto, retomar algunos aspectos en cuanto a lo que hizo en su momento la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado al darle el crédito correspondiente al material probatorio arrimado dentro de la actuación de pérdida de investidura del señor Hoyos Aristizabal.

Pues bien, el Consejo de Estado en dicho proceso, consideró como pruebas documentales, las relacionadas en la sentencia de 8 de agosto de 2001 (folios 971 a 985) y en las testimoniales, se escuchó en declaración, entre otros, a la señora Martha Cecilia Muñoz Giraldo, Asistente Grado II del ex - senador Luís Fernando Hoyos y al señor Diego Andrés Molano Aponte, en su calidad de Jefe de Asesores de la oficina del mentado ex - parlamentario.

5.5.2 También censura el escrito tutelar, la no apreciación por parte del Consejo de Estado de la sentencia penal de la Corte Suprema de Justicia allegada al trámite del recurso extraordinario especial de revisión (REER), de 10 de marzo de 2004 obrante a folios 557 y ss y en la que fue absuelto el aquí accionante de la comisión de conductas punibles.

Debe decirse porque es lo cierto, que una cosa es la naturaleza inminentemente penal del asunto que juzgó el máximo Tribunal de Casación al precluir la investigación contra el señor Hoyos Aristizabal por los presuntos delitos de peculado y falsedad ideológica en documento privado y otra, muy distinta, la naturaleza sui generis que supone un proceso de pérdida de investidura cuyo juzgamiento corresponde a una jurisdicción diferente: la contenciosa administrativa, lo que implica no solo una apreciación diferente en cuanto a los supuestos de hecho y de derecho que deben culminar ambos con una decisión judicial, sino porque también de lo resuelto en un caso y otro se desprenden distintas consecuencias en el mundo del derecho.

Ya esa diferenciación por ejemplo, la había analizado la Sala Plena del Consejo de Estado cuando advirtió: "(...) la indebida destinación de dineros públicos no necesariamente se configura, ni mucho menos exclusivamente, porque la utilización, ordenación o aplicación de esos específicos dineros públicos por parte del Congresista, se realice en forma ilícita, esto es, con trasgresión de los linderos del derecho penal. En otros términos, no es de la esencia, ni tampoco el único comportamiento para la estructuración de dicha causal, que la conducta del Congresista sea constitutiva o esté tipificada en la ley penal como hecho punible"(Subrayado fuera de texto).

Finalmente, nada más claro para esta Sala de Revisión que frente a este último defecto en que presuntamente incidió la Sala Plena del Consejo de Estado al proferir la decisión atacada, no se ha incurrido en una valoración arbitraria, ilícita o ilegal, sino su apreciación respondió a la sana crítica de ese Tribunal, en la que se tuvieron como derroteros los dictados de la lógica, la ciencia y la experiencia, criterios todos muy diferentes de apreciación de la prueba como el de la tarifa legal y el de la íntima convicción del juez.

5.6 Por todo lo anterior, se confirmará la sentencia proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2007, considerando que su decisión no es constitutiva de una vía de hecho.

V. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: REANUDAR el término para resolver la revisión, suspendido por esta Sala mediante Auto del día 28 de abril de 2008.

Segundo: CONFIRMAR en todas sus partes, la sentencia proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2007, dentro del trámite de la ACCION DE TUTELA iniciado por Luís Alfonso Hoyos Aristizabal por intermedio de apoderada contra la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Tercero: DAR por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la gaceta de la corte constitucional.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

AUSENTE EN COMISIÓN

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria general

NOTAS PIE DE PÁGINA

1. M.P. Jaime Araújo Rentería.

2. En la sentencia T-539-02 MP: Clara Inés Vargas Hernández, la Corte señaló que "la vía de hecho se consolida en aquellos casos en los cuales el juez se desapodera de la función que constitucional, legal y reglamentariamente le corresponde, para asumir mediante una decisión judicial, una conducta arbitraria en forma superlativa".

3. Así por ejemplo, en la sentencia T-008-98 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, se dijo: "3. La Corte Constitucional ha entendido que la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales, salvo que se trate de una vía de hecho que afecte derechos constitucionales fundamentales y siempre que se cumplan los restantes requisitos de procedibilidad de la citada acción. En este sentido, la tutela sólo habrá de proceder contra una vía de hecho judicial si no existe ningún mecanismo ordinario de defensa o, si éste existe, a condición de que el amparo constitucional resulte necesario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental".

4. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-539-00 MP: Clara Inés Vargas Hernández. En la evolución jurisprudencial sobre la vía de hecho sobresalen por su importancia las sentencias T-231-94, T-008-98 y T-1017-99 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-1031-01 y SU-132-02 MP: Álvaro Tafur Gálvis y SU-159-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

5. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-784-00 MP: Vladimiro Naranjo Mesa y SU-132-02 MP: Álvaro Tafur Gálvis. Al respecto, la Corte ha afirmado que la vía de hecho "constituye un abuso de poder, un comportamiento que se encuentra desvinculado de fundamento normativo alguno, un acto que traduce la negación de la naturaleza reglada de todo ejercicio del poder constituido. La vía de hecho desconoce que en un Estado constitucional, a excepción del constituyente originario, todos los poderes son limitados y que esos límites vienen impuestos por la Carta Política y por la ley pues éstos desarrollan valores, principios y derechos que circunscriben los ámbitos del poder y que determinan los espacios correlativos de ejercicio de los derechos fundamentales"

6. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-094-97 MP: José Gregorio Hernández Galindo. En este sentido, en la Sentencia T-1223-01 MP: Álvaro Tafur Gálvis, se dijo que "desde la perspectiva de la vía de hecho judicial el amparo de tutela que se otorga persigue corregir la arbitrariedad y el abuso del poder en que incurre una autoridad judicial cuando profiere la decisión con desconocimiento de los principios, valores y demás mandatos constitucionales, en cuanto a partir de ello se genera una violación o amenaza de los derechos fundamentales de las personas cobijadas por esa actuación".

7. Corte Constitucional. Sentencia T-1223-01 MP: Álvaro Tafur Gálvis.

8. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-231-94 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y SU-132-02 MP: Álvaro Tafur Gálvis.

9. Al respecto, esta Corporación ha estimado que se incurre en vía de hecho por defecto fáctico cuando "resulta incuestionable que el juez carece de apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión" (Sent. T-008-98 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz). Ha señalado igualmente que el defecto fáctico puede presentarse en una dimensión omisiva o en una dimensión positiva de la valoración de las pruebas que realice el funcionario judicial. La primera "comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez. La segunda, la dimensión positiva, abarca la valoración de pruebas igualmente esenciales que el juzgador no puede apreciar, sin desconocer la Constitución" (Sent. SU-159-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa). También ha expresado que no todo vicio en la valoración probatoria culmina en una vía de hecho. Por ello, la Sala reitera que sólo es factible fundar una acción de tutela cuando se observa que la valoración probatoria hecha por el juez en la correspondiente providencia es manifiestamente arbitraria. Es la razón para exigir que el error en el juicio valorativo de la prueba deba ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto y que tenga una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la evaluación probatoria del juez de conocimiento. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-442-94 MP: Antonio Barrera Carbonell y SU-159-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa). Igualmente, sobre este particular, en la sentencia SU-132-02 MP: Álvaro Tafur Gálvis, se expresó que "Cabe recordar que en la valoración probatoria efectuada por una autoridad judicial, prima la autonomía e independencia del juez que la realiza. Lo que se rechaza de la misma es el posible exceso en que se pueda llegar a incurrir, por un ejercicio arbitrario de esa discrecionalidad. Esto es lógico,

puesto que como director del proceso, el juez de la causa es el que está llamado a determinar la utilidad, pertinencia y procedencia del material probatorio, a través de criterios objetivos y razonables, de manera que pueda formar su convencimiento y sustentar la decisión final, utilizando las reglas de la sana crítica (C.P.C., art. 187 y C.P.L., art. 61). El ejercicio de ese poder discrecional sería arbitrario si la valoración probatoria fuese resultado de un manifiesto juicio irrazonable, determinante de la decisión final".

10. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-231-94, T-008-98 y T-1017-99 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y SU-132-02 MP: Álvaro Tafur Gálvis; T-405-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras decisiones.

11. Ibídem.

12. Ver también sentencias T-472 de 2005 y T-053 de 2005 entre otras.

13. Sentencia Corte Constitucional C-473 de 1997

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

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

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

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

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

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

20. Ponencia sobre la rama legislativa del poder público, presentada por lo delegatarios Álvaro Echeverri Uruburu, Hernando Yépez Arcila, Alfonso Palacio Rudas, Luis Guillermo Nieto Roa, Arturo Mejía Borda. Gaceta Constitucional N°79, página 17

21. Corte Constitucional Sentencia SU - 1159 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda.

22. C.E. Sentencia AC-0101 de noviembre de 2001. Consejera Ponente: Ligia López. Sentencia PI-032 del 30 de julio de 2002. Actor: Rubiel Orlando Espinosa. Demandado Lorenzo Rivera Hernández. Consejero Ponente: Jesús María Lemos.

23. Ver entre otras la Sentencia AC- 1250 de 2004. Consejero Ponente: Nicolás Pájaro.

24. Folio 314

25. Sentencia T-086 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda.

26. Sentencia ibidem

27. Corte Constitucional. Sentencia T-231 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:29:27