

Bogotá, D.C., 4 de julio de 2011

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Sala Plena  
E. S. D.

**Referencia: DEMANDA DE URGENCIA NACIONAL.**

Acción de Inconstitucionalidad contra el texto aprobado por el Congreso de la República correspondiente a la reforma constitucional, contenida en el proyecto de Acto Legislativo Número 07 de 2011 senado – 143 de 2011 cámara de 2012, *por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones*, publicado en la Gaceta del Congreso No. 383, del martes 19 de junio de 2012.

María Teresa Garcés Lloreda, Directora de la Corporación para la Defensa de lo Público Corpopública, Gustavo Gallón Giraldo, Director de la Comisión Colombiana de Juristas, Marcela Romero de Silva, miembro de Corpopública, Armando Novoa García, director del Centro de Estudios Constitucionales – Plural; Pedro Santana Rodríguez, presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía; Pablo Bustos Sánchez, presidente de la Red de Veedurías de Colombia – Red Ver; Óscar Ortiz González, Andrés López, miembro de Espíritu del 91, Gustavo Bolívar, miembro de Manos Limpias, Mateo Jaramillo Garcés, todos mayores de edad, vecinos de Bogotá, identificados como aparece al pie de nuestras respectivas firmas y obrando también en nombre propio, en ejercicio de la facultad contemplada en el numeral 6º del artículo 40 de la Constitución Política y en el decreto reglamentario 2067 de 1991, presentamos ante la Honorable Corte Constitucional la presente **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra la reforma constitucional contenida en el proyecto de Acto Legislativo Número 07 de 2011 senado – 143 de 2011 cámara de 2012, por el cual se aprobó el texto conciliado publicado en la Gaceta del Congreso No. 383 del 19 de junio de 2012. La reforma a la justicia demandada es inconstitucional porque sustituye pilares fundamentales de la Constitución Política: la representación política y popular como elemento esencial dentro del régimen político colombiano y la prevalencia del interés general sobre el particular y porque el Congreso incurrió en otros graves vicios de procedimiento en su formación.

## ÍNDICE

### Consideraciones sobre la Competencia de la Corte Constitucional

#### 1 PRIMERA SECCIÓN: Presentación de la demanda de inconstitucionalidad

##### 1.1 Reforma constitucional aprobada por el Congreso, acusada.

- 1.2 Pilares esenciales de la Constitución Política que consideramos sustituidos por la reforma demandada.
- 2 **SEGUNDA SECCIÓN: Análisis de constitucionalidad de la reforma constitucional demandada.**
    - 2.1 Síntesis del cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución.
    - 2.2 Planteamiento del cargo por sustitución de la Constitución.
      - 2.2.1 La representación política y popular y la prevalencia del Interés general sobre el particular, como elementos esenciales del régimen político democrático colombiano originalmente introducido en la CP de 1991.
        - a) El régimen político democrático diseñado en la Constitución Política de 1991.
        - b) La representación política y popular y la prevalencia del interés general sobre el particular, como asuntos esenciales del régimen democrático diseñado en la Constitución de 1991.
        - c) La pérdida de investidura por conflicto de intereses como mecanismo diseñado para garantizar la representación política y popular y la prevalencia del interés general sobre el particular en el régimen democrático establecido en la Constitución de 1991.
        - d) Conclusiones.
    - 2.3 La Reforma a la Justicia, así como lo hizo el Acto Legislativo No. 1 de 2011, ya demandado, establece una democracia representativa no efectiva sino puramente nominal.
    - 2.4 El elemento introducido por la reforma a la justicia, al reiterar la modificación hecha por el Acto Legislativo No. 1 de 2011 demandado con anterioridad, es contradictorio con la representación política y popular y con el principio de prevalencia del interés general sobre el particular, en tanto elementos esenciales de la CP.
    - 2.5 La Votación favorable de los Congresistas con Conflicto de intereses a la reforma a la justicia, en su propio beneficio, sustituye la Constitución, al ser contraria a la representación política y popular y a la prevalencia del interés general sobre el particular.
    - 2.6 Otros vicios de procedimiento en la formación de la Reforma a la Justicia.
  - 3 Pretensiones
  - 4 Pruebas
  - 5 Notificaciones

## Consideraciones sobre la competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de acuerdo con el artículo 241 numeral 1 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 379 que indica que la Corte Constitucional podrá conocer de demandas de inconstitucionalidad contra actos reformativos de la Constitución por vicios de procedimiento en su formación. Cabe recordar que la Corte Constitucional ha entendido que los vicios de procedimiento no solo se refieren al trámite de reformas constitucionales, sino que también incluyen el análisis de una cuestión previa al trámite, a saber: que el órgano que realice una reforma constitucional tenga la competencia para hacerlo. La facultad conferida a la Corte Constitucional de revisar la competencia del órgano que realiza una reforma constitucional (artículo 241 de la CP) es la base para solicitarle que declare inconstitucional una reforma constitucional que *sustituye* la Constitución, pues esta es una facultad que solo puede ser ejercida por el constituyente primario, y no por alguno de los poderes establecidos, los cuales actúan en calidad de constituyente derivado<sup>1</sup>.

En el presente caso la demanda se refiere a un acto reformativo de la constitución que, como es de conocimiento público, fue aprobado por el Congreso de la República, pero que el señor Presidente de la República, se negó a publicarlo y en su lugar formuló objeciones al mismo, tanto de inconstitucionalidad como de inconveniencia ante el Congreso de la República, con base en una interpretación de la Constitución, hecho que merece ser revisado por la Corte Constitucional, para hacer claridad frente a la acentuada divergencia de opiniones al respecto. Solamente la Corte Constitucional tiene la autoridad suficiente para interpretar lo sucedido a la luz de la Constitución, y evitar así la ocurrencia de eventuales situaciones jurídicas y políticas, como la resurrección de la mencionada reforma, que traería graves consecuencias negativas para el país y para la vigencia de las normas y los principios que se quisieron plasmar originariamente en la Constitución de 1991.

En la sentencia C-222 de 1997, la Corte manifestó que **no todas** las disposiciones relativas al trámite de las leyes son aplicables al trámite de los actos legislativos:

*“Lo que cabe preguntar es hasta dónde la consagración de dos períodos o “vueltas” para las reformas constitucionales por la vía del Acto Legislativo significa simplemente que se repitan en un período los cuatro debates del período anterior, cual si se tratara apenas, en estos casos, de “duplicar” el proceso de aprobación de las leyes.*

*“El artículo 157 de la Constitución, sobre requisitos de forma, alude de modo específico a los proyectos de ley y, en principio, los pasos allí contemplados únicamente son aplicables a la función legislativa, de donde resulta que en su mismo texto no se encuentra la contestación al interrogante formulado, siendo menester que se proceda a un estudio sistemático de la normatividad constitucional y orgánica, con miras a definir el régimen aplicable (...).*

*“En otros términos, del hecho de que el aludido precepto disponga que el trámite del proyecto de Acto Legislativo tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos de sesiones del Congreso no se sigue que*

---

<sup>1</sup> La jurisprudencia sobre este punto ha sido sostenida de manera constante a partir de la sentencia C-551 de 2003, M. P.: Eduardo Montealegre Llynet, reiterada en múltiples oportunidades. Por todas, *cfr.* Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

*simplemente deba aplicarse, repetido, el trámite ordinario previsto para expedir las leyes. Tan sólo aquellas disposiciones pertinentes y compatibles con el delicado proceso de reforma constitucional, tanto de la propia Carta como del Reglamento del Congreso, son extensivos a las enmiendas constitucionales...”.*

El artículo 165, en concordancia con el numeral 9 del artículo 188 de la Constitución, establece la posibilidad de que el Gobierno objete un proyecto de ley, pero esta posibilidad no está prevista en el caso de los proyectos de Acto Legislativo, en el artículo 375 que regula el trámite de las reformas constitucionales. Las razones son de fondo y tienen que ver con la separación de las ramas del poder público, por cuanto el Legislativo tiene la competencia para expedir actos legislativos, y no es coherente con esta competencia que el Ejecutivo pueda objetarlas, pues se trataría de una interferencia en las funciones del Congreso, que pondría al Ejecutivo en una situación de superioridad en relación con la función constituyente derivada, la cual no le pertenece y que el Congreso ejerce en representación del pueblo. Por ello, el artículo 375 sobre el trámite de las reformas constitucionales, en concordancia con el artículo 188 que no le da esta facultad al Presidente, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del Ejecutivo, ni lo autoriza para objetarlas.

En este momento de la historia colombiana existe una preocupación válida del Ejecutivo, pues durante los sucesivos debates y una vez aprobada la Reforma a la Justicia, la ciudadanía y las organizaciones gubernamentales que hicieron seguimiento al trámite en el Congreso, denunciaron las graves consecuencias en impunidad que traería la reforma, denuncias que fueron recogidas por algunos comunicadores y en las redes sociales, y que provocaron la indignación generalizada de los ciudadanos y ciudadanas colombianos al conocer su aprobación definitiva, por cuanto significaría para el País un grave retroceso en la lucha contra la parapolítica, la corrupción, la violación de los derechos humanos.

Por considerar la reforma inconstitucional e inconveniente, el Presidente de la República citó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias para deliberar sobre las objeciones presentadas por el Presidente, quien pidió que se archivara la reforma y le manifestó al Congreso *“que se abstiene de tramitar dicha promulgación, toda vez que en el trámite de sus disposiciones y en el contenido de las mismas se observan serias deficiencias jurídicas y de conveniencia que atentan gravemente contra el orden constitucional y la seguridad jurídica de los colombianos”.*

El Congreso de la República se reunió los días 27 y 28 de junio de 2012 en sesiones extraordinarias para deliberar sobre las objeciones presidenciales. El Congreso decidió, por unanimidad, sin ningún voto en contra, **admitir la objeción integral de inconveniencia general**, que presentó el Gobierno Nacional al proyecto de Acto Legislativo 07 de 2011 Senado, 143 de 2011 Cámara, acumulado a los proyectos 9 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado, por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones, y en consecuencia votar afirmativamente la objeción integral y su consecuente archivo definitivo e inmediato<sup>2</sup>. Se trató, en esta ocasión, de una coincidencia y no de una confrontación entre el poder ejecutivo y el poder constituyente, que condujo de común acuerdo a rectificar, por parte del Constituyente derivado, una reforma que este mismo órgano encontró que había sido aprobada en forma indebida e inconveniente. No se ha producido entonces una confrontación de poderes, y como consecuencia de esta armonía

---

<sup>2</sup> Gaceta del Congreso No. 401 de 28 de junio de 2012

la inconveniente reforma no está en vigencia. Sin embargo, la ausencia de normas en la Constitución que amparen claramente la validez de lo acontecido, así como el riesgo de que en el futuro sí pueda el ejecutivo invocar este precedente para oponerse a decisiones del Constituyente derivado, en un contexto de confrontación, y no de armonía como el que ha ocurrido en esta ocasión, hacen necesaria y conveniente una revisión de lo ocurrido por parte de la Corte Constitucional, como suprema guardiana de la Constitución.

Como bien lo sabe la Corte Constitucional, si la reforma entrara en vigencia, como consecuencia de las divergencias de interpretación en torno a la constitucionalidad del procedimiento adoptado, “...un gran número de personas que actualmente están siendo investigadas por la Fiscalía General de la Nación, en cerca de 1.500 procesos, quedarían en libertad inmediata de entrar en vigencia el acto legislativo...” según expresa el mismo Gobierno en el documento de Objeciones Presidenciales<sup>3</sup>.

Este hecho, además del limbo jurídico en que entrarían las investigaciones y procesos que adelanta la Corte Suprema de Justicia contra los congresistas por presuntos delitos, así como aquellas que adelanta el Consejo de Estado por demandas para pérdida de la investidura, serían de extrema gravedad para el Estado Social de Derecho.

Por estas razones, los ciudadanos y ciudadanas firmantes, solicitamos a la Honorable Corte Constitucional que, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, a pesar de no haberse promulgado la reforma constitucional de la referencia, asuma la competencia para juzgar su constitucionalidad, teniendo en cuenta que el artículo 241 en su numeral 1º le confiere competencia “Para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos **contra los actos reformativos de la Constitución**, cualquiera que sea su origen, sólo por los vicios de procedimiento en su formación” y porque aunque el Congreso ordenó su archivo, la validez de esta decisión está en discusión y ha sido confrontada judicialmente, lo que podría dejar viva la posibilidad de que la reforma constitucional sea publicada y entre en vigencia, con las consecuencias institucionales desastrosas para el País que han marcado esta crisis política.

En las circunstancias planteadas, consideramos que la Corte debe actuar de acuerdo con el principio de la prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones de la Administración de Justicia consagrado en el artículo 228 constitucional, y asumir la competencia aunque el texto de la reforma aprobada no haya sido publicado en su segundo período, y darle un trámite de urgencia, dada la necesidad de que se clarifique la situación de incertidumbre institucional en que se encuentra el País, dado que ya se ha presentado una demanda ante el Consejo de Estado contra el Decreto que convocó a sesiones extras al Congreso, para que conociera y decidiera sobre las objeciones a la reforma aprobada<sup>4</sup>, y hay otras acciones judiciales que pueden presentarse o haberse presentado.

Aunque la ciudadanía tiene la posibilidad constitucional de acudir al referendo derogatorio del artículo 377 de la Constitución, y ya se ha adelantado la recolección de firmas en todo el País para el registro del comité promotor, dada la indignación generalizada de la población, y teniendo en cuenta los innumerables trámites que la ley 134 de 1994 dispuso para su convocatoria,

---

<sup>3</sup> Página 43 No. 2.2.42

<sup>4</sup> No. de Radicación 11001032400020120022100, Repartido al Magistrado Marco Antonio Velilla. Acción de Nulidad y Suspensión Provisional del Decreto 1351 de 25 de junio de 2012 por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias.

ésta tomaría varios meses y mientras tanto continuaría la incertidumbre sobre la validez de la decisión del Congreso de archivar la reforma. Por ello se hace imperativo para darle solución a una crisis de inmensas proporciones, que la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, asuma el control de constitucionalidad de dicha reforma.

## **Primera sección: presentación de la demanda de inconstitucionalidad**

### **1.1. Reforma constitucional de la justicia aprobada por el Congreso, acusada**

A continuación se transcribe la reforma constitucional demandada, tal como fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 383 del martes 19 de junio de 2012.

#### **TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 07 DE 2011 SENADO – 143 DE 2011 CÁMARA “REFORMA A LA JUSTICIA”**

**Artículo 1°.** El artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinados empleados judiciales salvo proferir decisiones que pongan fin a los procesos y practicar pruebas en asuntos que se tramiten a través de procedimientos orales y por audiencias. En los procesos penales operará el principio de la inmediatez.

La ley podrá atribuir, excepcionalmente y en materias precisas, función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, salvo la de juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de funciones jurisdiccionales en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por la ley o por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

La ley podrá atribuir, excepcional y transitoriamente, función jurisdiccional en materias precisas a abogados en ejercicio en calidad de jueces adjuntos para fines de descongestión judicial. La ley establecerá las tarifas, tasas o remuneraciones por concepto de las funciones jurisdiccionales que desempeñen las personas y entidades a que se refiere este artículo, según corresponda, así como los eventos en que habrá lugar a ellas, sin que pueda exceder lo que por concepto de arancel judicial hubiere percibido la Rama Judicial en caso de haberse acudido a ella.

De manera excepcional la ley podrá conferir funciones jurisdiccionales a Centros de Arbitraje, Centros de Conciliación y Notarios.

Las decisiones adoptadas por empleados judiciales, autoridades administrativas, abogados en ejercicio en calidad de jueces adjuntos, notarios, centros de conciliación y centros de arbitraje en procesos no arbitrales cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, serán apelables ante el superior funcional del juez que hubiese sido el competente en caso de haber optado por la vía judicial, si dicho recurso fuere procedente de conformidad con la ley. La ley establecerá las tarifas, tasas o remuneraciones, por concepto de las funciones

jurisdiccionales que desempeñen las personas y entidades a que se refiere este artículo, según corresponda, así como los eventos en que habrá lugar a ellas, sin que puedan exceder lo que por concepto de arancel judicial hubiere percibido la Rama Judicial en caso de haberse acudido a ella.

En los eventos en que no hubiere lugar a Arancel Judicial, la tarifa tasa o remuneración será fijada por la ley.

**Parágrafo 1°.** En cada municipio habrá al menos un juez, cualquiera que sea su categoría y en cada departamento habrá al menos un Tribunal Administrativo y un Tribunal Superior de Distrito Judicial.

**Parágrafo 2°.** En relación con la atribución de funciones jurisdiccionales a abogados en ejercicio en calidad de jueces adjuntos, la ley establecerá las condiciones de temporalidad de este mecanismo de descongestión y la autoridad competente para hacer la evaluación de gestión e impacto con el fin de determinar la conveniencia o no de su continuidad.”

**Artículo 2°.** El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 156. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

**Artículo 3°.** El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 174. Corresponde al Senado:

- 1°. Conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces y contra el Vicepresidente de la República.
- 2°. Conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes, cuando hubiere causas constitucionales o legales por conductas cometidas en ejercicio de sus funciones contra los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, del Consejo de Estado, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

**Artículo 4°.** El artículo 175 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 175. En los juicios políticos que se sigan ante el senado, se observaran las siguientes reglas:

1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.
2. El Senado no podrá imponer otra sanción que la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos. Si la conducta es constitutiva de delito, impuesta la anterior sanción por el Senado, pondrá al funcionario a disposición de la Corte Suprema de Justicia para que adelante el correspondiente proceso penal.
3. El Senado podrá comisionar a una diputación de su seno para que adelante la actuación, reservándose el juicio y la sentencia definitiva que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios al menos de los votos de los senadores presentes.

**Artículo 5°.** El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

- 1°. Elegir el Defensor del Pueblo
- 2°. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
- 3°. Acusar ante el Senado al Presidente de la República o quien haga sus veces y al Vicepresidente de la República por conductas que puedan constituir delitos, faltas o causal de indignidad.
- 4°. Acusar ante el Senado cuando hubiere causas constitucionales o legales a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los magistrados del Consejo de Estado, a los Magistrados del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.
- 5°. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten contra los expresados funcionarios. Si la denuncia se refiere a delitos que no tengan relación con sus funciones y la comisión de aforados la encuentra fundada la Cámara decidirá si la remite o no a la Corte Suprema de Justicia para lo de su competencia. Las denuncias infundadas o temerarias serán archivadas por la comisión.

Cuando se encuentre fundada la denuncia o queja por una conducta que pueda constituir delito relacionado con sus funciones o infracción a los deberes funcionales de conformidad con la Constitución y las leyes, o causal de indignidad la Cámara dará traslado de ella a la Comisión de Aforados. Esta Comisión se encargará de establecer si hay mérito o no para acusar ante el Senado y así lo informará a la plenaria de la Cámara, quien decidirá si formula o no la acusación.

La Cámara prestará a esta Comisión todo el apoyo humano y logístico requerido para el cabal cumplimiento de su función con celeridad, eficiencia y eficacia.

**Parágrafo 1°.** Para efectos de lo estipulado en los numerales 4 y 5 de este artículo, la Cámara de Representantes elegirá una Comisión de Aforados Constitucionales. La ley orgánica que consagra el reglamento del Congreso determinará su composición, los requisitos que deben acreditar quienes aspiren a integrarla, sus atribuciones y los procedimientos que deberán surtir para rendirle informe a la plenaria de la Cámara de Representantes

**Parágrafo 2°.** La denuncia o queja que se formule contra los servidores públicos a los que se refiere los artículos 135, numeral 2 y 174 de la Constitución, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes, se presentará personalmente por el denunciante mediante escrito acompañado de las pruebas que obren en su poder o de la relación de las pruebas que deban practicarse y que respaldan la denuncia o queja. Iguales requisitos deben cumplir las denuncias o quejas que se presenten contra los aforados por delitos, faltas disciplinarias o fiscales.



**Parágrafo 3°.** Las decisiones proferidas por el Senado en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 174 y 175, y por la Cámara en virtud de lo indicado en este artículo, son de naturaleza política y, por tanto, no implican el ejercicio de función jurisdiccional o administrativa. En consecuencia, no tendrán acción ni recurso alguno ante otra autoridad y de ellas no se desprenderá ningún tipo de responsabilidad para los Congresistas.

**Parágrafo transitorio.** A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, la Cámara de Representantes continuará ejerciendo sus funciones de conformidad con las normas vigentes, en todo cuanto no contradiga este acto legislativo, y para su cumplimiento las Mesas Directivas de Senado y Cámara expedirán los reglamentos respectivos.

Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de este acto legislativo, el Congreso aprobará la modificación a la ley orgánica mediante el cual se adopta el reglamento del Congreso de la República, en relación con las funciones previstas en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política de Colombia.

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 183 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 183. Los Congresistas solo serán suspendidos o perderán su investidura:

1. Por violación del régimen constitucional de incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones Plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, salvo que medie fuerza mayor o caso fortuito.
3. Por indebida destinación de dineros públicos.
4. Por tráfico de influencias debidamente probado.

**Parágrafo 1°.** La causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos.

**Parágrafo 2°.** Cuando un Congresista no tome posesión del cargo salvo que medie fuerza mayor o caso fortuito dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación del congreso o aquella en que fuera llamado a posesionarse, se declarará la vacancia del cargo y las mesas directivas de las respectivas cámaras llamarán a quien corresponda por ley para ocuparlo.

**Parágrafo 3°.** La causal de pérdida de investidura a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política, no será aplicable a los miembros de las corporaciones públicas.

**Parágrafo Transitorio.** Las sentencias de pérdida de investidura que estén en firme al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo conservarán plena validez.

**Artículo 7°.** El artículo 184 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 184. El proceso de suspensión o pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas:

1. En el proceso de suspensión o pérdida de investidura se tendrá en consideración el dolo o la culpa con que se haya actuado y la sanción deberá atender al principio de proporcionalidad. La ley regulará las causales previstas en la constitución
2. La suspensión o pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la Constitución y la ley, en un término no mayor de cuarenta días hábiles por cada una de las dos instancias, los cuales se contarán a partir de la fecha de ejecutoria del auto admisorio de la demanda o de la ejecutoria de la providencia que admita el recurso de apelación, según el caso. La solicitud de pérdida de investidura podrá ser formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano y deberá contener los fundamentos de hecho y de derecho y las razones jurídicas que el demandante considere relevantes para estructurar una causal de pérdida de investidura. Quienes presenten demandas de suspensión o pérdida de investidura infundadas o temerarias, serán condenados a pagar las costas del proceso.  
  
La ley determinará los términos de caducidad de la acción y de prescripción de la suspensión o la pérdida de la investidura.
3. La declaratoria judicial de nulidad de la elección de Congresista no impedirá la declaratoria de suspensión o pérdida de investidura cuando a esta haya lugar.
4. El proceso de suspensión o pérdida de investidura tendrá dos instancias. El Reglamento del Consejo de Estado determinará el reparto que deba hacerse de los procesos entre sus Secciones, para su conocimiento en primera instancia por el pleno de la sección correspondiente. La decisión de segunda instancia será adoptada con los votos de las tres quintas partes de los consejeros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de los consejeros que hubieran conocido del asunto en primera instancia.

En todo caso la suspensión no podrá ser superior a un año.

**Parágrafo transitorio.** Los expedientes que estén pendientes de fallo al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo serán remitidos por reparto a las distintas Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para continuar con su trámite en primera instancia. Igual procedimiento se surtirá en los demás procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de los congresistas.

**Artículo 8°.** El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 186. La investigación y el juzgamiento de los delitos que cometan los Congresistas se regirá por lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 235 de la Constitución.

**Artículo 9°.** El inciso 3° del artículo 197 de la Constitución quedará así:  
Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado, Consejeros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, miembros del Sistema Nacional de Administración Judicial o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la

República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.

**Artículo 10.** Adiciónese un numeral 3 al artículo 201 de la Constitución Política, del siguiente tenor:

“Artículo 201. Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:

(...)

3. Liderar el diseño, ejecución y evaluación de la política criminal del Estado.”

**Artículo 11.** El artículo 228 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

Toda persona tiene derecho a que sus controversias se resuelvan mediante procesos jurisdiccionales de duración razonable. La ley fijará los términos que tendrán quienes ejercen funciones jurisdiccionales para resolver los asuntos o procesos sometidos a su conocimiento so pena de que se produzca la pérdida de competencia para seguir conociendo del respectivo trámite, sin perjuicio de las demás consecuencias que señale la ley.

La Rama Judicial tendrá autonomía presupuestal, patrimonial y administrativa, de conformidad con su régimen legal de naturaleza estatutaria y con el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

A la Rama Judicial se le asignarán, en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para que la administración de justicia se mantenga al día, se garantice el acceso oportuno y eficiente a la misma y se atienda su demanda sin dilaciones y en especial para programas de acceso a la justicia para la población en situación de pobreza extrema.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional garantizará los medios y los recursos necesarios para el funcionamiento de la jurisdicción especial indígena.

**Parágrafo transitorio.** Durante los seis (6) años fiscales siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, en el presupuesto General de la Nación se destinará para el sector Jurisdiccional de la Rama Judicial en total dos (2.0) billones de pesos adicionales a su presupuesto ordinario de inversión que se distribuirán en seis cuotas partes iguales de conformidad con el proyecto de presupuesto de este sector los cuales no harán base presupuestal y se destinarán a la ejecución de planes de descongestión en todas las jurisdicciones; a la implementación de los procedimientos orales y por audiencias; al uso, acceso y dotación de tecnologías de la información y las comunicaciones; y a la inversión en infraestructura que garantice la adecuada atención a los ciudadanos y la eficiente tramitación de los procesos.

La forma en que se apropiarán los recursos adicionales de que trata este parágrafo dependerá de los planes y programas de inversión que apruebe para tal fin la sala de gobierno judicial, la cual deberá informar anualmente al Congreso de la República en audiencia pública los resultados, metas y planes establecidos con miras a la continuidad de los desembolsos a que se refiere este parágrafo.

Durante los próximos diez (10) años, el presupuesto ordinario de funcionamiento e inversión del sector jurisdiccional de la rama judicial aumentará, como mínimo, en un porcentaje equivalente a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior más dos puntos porcentuales”.

**Artículo 12.** El artículo 229 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogados.

La ley establecerá los asuntos en que podrá cobrarse arancel judicial, así como la estructuración, destinación y causación de dicha contribución.

**Artículo 13.** El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación mediante el voto afirmativo tres quintas (3/5) partes de sus miembros, de listas de 10 candidatos conformadas mediante convocatoria pública adelantada por la respectiva corporación.

En la integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se atenderá el criterio de adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la rama judicial y de la academia. La ley o, en su defecto el reglamento interno de cada una de estas corporaciones, tomará las previsiones necesarias para dar cumplimiento a este criterio de integración.

**Artículo 14.** El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante veinte años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

**Parágrafo transitorio.** Los anteriores requisitos serán aplicables a la elección de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado que se postulen para tales cargos a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.”

**Artículo 15.** El artículo 233 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de doce años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus

cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de setenta años.

Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, los miembros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, del Sistema Nacional de Administración Judicial y del Consejo Nacional Electoral, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil, no podrán ser elegidos a cargos de elección popular durante el período de ejercicio de sus funciones, ni dentro del año siguiente a su retiro.

Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, no podrán ser elegidos en otra Corporación Judicial, ni aspirar a los cargos de Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación, durante el período de ejercicio de sus funciones, ni dentro del año siguiente a su retiro; si hubieren renunciado antes del vencimiento del período para el cual fueron elegidos, la inhabilidad será de un año, a partir de la fecha de aceptación de su renuncia.

**Parágrafo transitorio.** El período y la edad de de este artículo serán aplicables a los actuales magistrados hasta que completen un período total de doce (12) años contados a partir de su posesión o cumplan la edad de setenta (70) años.

**Artículo 16.** El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Investigar y juzgar a los funcionarios de que tratan los artículos 135 numeral 2, 174 y 178 numerales 3 y 4, una vez surtido el trámite del artículo 175 de la Constitución.
3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, al Registrador General del Estado Civil y al Auditor General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.
4. Investigar y juzgar a los Ministros del Despacho, al Defensor del Pueblo, a los consejeros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, a los miembros de la Junta Ejecutiva de Administración que no tengan otro sistema de juzgamiento e investigación, a los Miembros del Consejo Nacional Electoral, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, a los Embajadores y Jefes de Misión Diplomática o Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.
5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.
6. Preparar y presentar proyectos de acto reformativo de la Constitución y proyectos de ley.

7. Darse su propio reglamento.
8. Las demás atribuciones que señale la ley.

**Parágrafo 1°.** Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

**Parágrafo 2°.** La Corte Suprema de Justicia tendrá una sala de investigación y calificación integrada por seis (6) magistrados, con las calidades exigidas para los demás Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos por la Corte Constitucional para períodos de ocho (8) años de ternas presentadas a razón de tres (3) por el Presidente de la República, y tres (3) por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, tres (3) de los cuales adelantarán la etapa de investigación penal en la primera instancia de los procesos que se adelanten contra los aforados mencionados en los numerales 2, 3 y 4 de este artículo y tres (3) conocerán de la segunda instancia durante la investigación. Estos aforados podrán ser privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firme en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito.

Sus miembros deberán cumplir con las calidades exigidas para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La primera instancia en la etapa de juzgamiento en los procesos penales que se adelanten contra los aforados a que se refieren los numerales 2, 3 y 4 de este artículo será conocida por cinco (5) magistrados con las mismas calidades exigidas para los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos para períodos de ocho (8) años por la Corte Constitucional de listas conformadas mediante convocatoria pública, por la Sala de Gobierno Judicial.

**Parágrafo 3°.** La segunda instancia en la etapa de juzgamiento de los aforados mencionados en los numerales 2, 3 y 4 de este artículo se adelantará por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

**Parágrafo 4°.** La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Investigación y Juzgamiento Disciplinario encargada de conocer de las faltas disciplinarias de los funcionarios mencionados en el numeral 2° de este artículo. Esta Sala estará integrada por seis (6) magistrados elegidos para periodos de 8 años a razón de dos (2) por el Presidente de la República, dos (2) por la Corte Constitucional y, dos (2) por el Consejo de Disciplina Judicial. Tres (3) de ellos conocerán del proceso en primera instancia y los tres (3) restantes en segunda instancia, según el sistema de reparto rotativo que para ello diseñe la misma sala.

**Parágrafo 5°.** Los magistrados que integren las salas a las que se refieren los parágrafos 2° y 4° de este artículo no integrarán la Sala de Casación Penal ni la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

**Parágrafo 6°.** Los procesos penales que se adelanten contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán juzgados en segunda instancia por salas de conjuces designadas por la Corte Constitucional mediante sorteo de una lista de conjuces que esta última Corte elaborará para tal propósito con vigencia de cuatro (4) años.

Cuando se trate de procesos penales contra magistrados de la Corte Constitucional, los magistrados de las Salas de Investigación y Calificación y de Juzgamiento a las que se refiere el parágrafo segundo de este artículo serán

reemplazados por conjuces designados por el Consejo de Estado mediante sorteo de una lista de conjuces que este elaborará para tal propósito con vigencia de cuatro (4) años.

Cuando se trate de procesos penales contra el Presidente de la República, o los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados de la Sala de Investigación y Calificación mencionada en el Parágrafo 2º de este artículo que hayan sido postulados o elegidos por aquel o por estos, serán reemplazados por conjuces designados por el Consejo de Estado mediante sorteo de una lista de conjuces que este elaborará para tal propósito con vigencia de cuatro (4) años.

**Artículo 17.** Modifíquese el último inciso del numeral 1 y el numeral 2 del artículo 250 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

“Artículo 250.

(...)

1. (...)

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar capturas de manera excepcional y en concordancia con los principios constitucionales. Igualmente la ley fijará los límites, delitos, eventos y circunstancias en que proceda la captura. En estos casos, el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Excepcionalmente y atendiendo las circunstancias especiales en que se producen ciertas capturas, la ley establecerá que la función de control de garantías se realice en un término superior, el cual no podrá exceder de setenta y dos (72) horas.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Excepcionalmente y atendiendo las circunstancias especiales en que se producen ciertos registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones, la ley establecerá que la función de control de garantías se realice en un término superior, el cual no podrá exceder de setenta y dos (72) horas.

**Artículo 18.** El Título del Capítulo Séptimo del Título Octavo de la Constitución Política, quedará así:

**“CAPÍTULO 7  
SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN  
JUDICIAL Y CONSEJO NACIONAL  
DE DISCIPLINA JUDICIAL”**

**Artículo 19.** El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 254. El Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial estará integrado por tres niveles de administración:

a) La Sala de Gobierno Judicial, integrada por cinco (5) miembros, así:

1. El Presidente de la Corte Constitucional o su vicepresidente, cuando este fuere delegado.

2. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su vicepresidente, cuando este fuere delegado.
3. El Presidente del Consejo de Estado o su vicepresidente, cuando este fuere delegado.
4. Un delegado de los magistrados de tribunal y de los jueces, elegido en la forma que lo determine el reglamento de la Sala de Gobierno.
5. Un delegado de los empleados judiciales, elegido en la forma que lo determine el reglamento de la Sala de Gobierno.

En la Sala de Gobierno Judicial actuarán, con voz pero sin voto, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación y el Director Ejecutivo de Administración Judicial.

La Presidencia de la Sala de Gobierno será ejercida, de manera alternada, por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, de conformidad con el reglamento de la Sala de Gobierno Judicial.

El reglamento de cada Corporación determinará los casos en que el Presidente puede ser relevados de ciertas funciones jurisdiccionales, con el fin de que pueda atender las competencias de la Sala de Gobierno Judicial.

b) La Junta Ejecutiva de Administración Judicial, integrada por:

1. Un delegado permanente de la Corte Constitucional.
2. Un delegado permanente de la Corte Suprema de Justicia.
3. Un delegado permanente del Consejo de Estado.

Los miembros de esta Junta serán funcionarios de libre nombramiento y remoción de la respectiva Corte, deberán contar con los mismos requisitos del Director Ejecutivo de la Administración Judicial y no podrán ser miembros de las corporaciones postulantes.

c) El Director Ejecutivo de Administración Judicial.

**Parágrafo Transitorio.** El Consejo Nacional de Disciplina Judicial empezará a ejercer sus funciones dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, al cabo de los cuales asumirá los asuntos de los que esté conociendo la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de conformidad con las competencias atribuidas a aquél en este acto legislativo. Todas las actuaciones y decisiones que estén en firme en ese momento conservarán plena validez y vigencia. Durante este lapso, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura seguirá ejerciendo sus funciones, y no conocerá de nuevas acciones de tutela.

Para tal efecto, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, presentarán a consideración del Congreso de la República las ternas para elegir a los miembros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial; y el Congreso contará con un plazo adicional de cuarenta (40) días calendario para realizar la respectiva elección.

**Artículo 20.** El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:



**Artículo 255.** La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial es la encargada de ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto, así como la administración del recurso humano y del Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales, de la carrera judicial, de la escuela judicial y de las demás actividades administrativas de la Rama, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno. Las estadísticas judiciales deberán ser producidas, procesadas y difundidas conforme a los protocolos estadísticos establecidos por la autoridad nacional competente.

El Director Ejecutivo de Administración Judicial deberá ser profesional, con título de maestría en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener como mínimo veinte años de experiencia profesional.

**Artículo 21.** El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 256. Corresponde a la Junta de Gobierno Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Diseñar y fijar las políticas en materia judicial de la rama con el fin de lograra una adecuada y oportuna administración de justicia.
2. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.
3. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir tribunales, las salas de estos, los juzgados y cargos, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos.  
En ejercicio de esta atribución, la Sala de Gobierno no podrá establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.

De la misma manera, con el propósito de evitar situaciones de congestión que puedan dilatar la oportuna administración de justicia, se podrán crear en forma transitoria, en cualquiera especialidad o nivel de la jurisdicción, despachos de descongestión que sólo ejercerán las funciones que expresamente se precisen en su acto de creación y, por tanto, podrán quedar exonerados, entre otros aspectos, del conocimiento de procesos judiciales originados en acciones populares, de cumplimiento, hábeas corpus y de asuntos administrativos propios de las corporaciones a las cuales sean adscritos.

4. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.
5. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.
6. De acuerdo con los objetivos, los criterios y los límites generales que establezca la ley, revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción, a instancia de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, por razones de necesidad o de conveniencia apoyadas en estudios que evidencien una grave

situación de congestión actual o inminente con la finalidad de garantizar la mejor prestación del servicio.

7. Elaborar el plan de desarrollo sectorial y aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, que deberá ser remitido al Gobierno.
8. Regular el empleo de tecnologías de información en el servicio judicial con efectos procesales.
9. Decidir sobre la creación de jueces con competencia nacional y sobre el cambio de radicación y el traslado de procesos judiciales de cualquier jurisdicción, cuando la ley no atribuya tal competencia a otra autoridad judicial.
10. Elegir al Director Ejecutivo de Administración Judicial.
11. Darse su propio reglamento.
12. Las demás que le atribuya la ley.

**Parágrafo transitorio 1°.** Las demás funciones atribuidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura contempladas en la ley, serán asumidas por la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, la cual podrá delegarlas en el Director Ejecutivo de Administración Judicial, hasta tanto se expida la ley estatutaria a que hubiere lugar.

**Parágrafo transitorio 2°.** Las funciones atribuidas por la ley a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura seguirán siendo ejercidas por ellas hasta tanto se expida la ley que atribuya tales funciones a otra autoridad dentro del Sistema Nacional de Administración Judicial. El actual Director de Administración Judicial continuará en el cargo,

**Parágrafo transitorio 3°.** Se garantizarán sin solución de continuidad los derechos adquiridos y de carrera judicial, en cualquier situación administrativa en la que se encuentren, de quienes sean magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura a través de su incorporación en otros cargos de igual o superior categoría en el Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial o en las demás corporaciones judiciales del país de igual categoría. Así mismo se garantizan los derechos de las personas que se encuentren en listas de elegibles para proveer dichos cargos.

**Parágrafo Transitorio 4°.** Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, el Consejo de Gobierno Judicial tomará de inmediato las medidas administrativas pertinentes para garantizar el cabal funcionamiento de las Salas a las que se refieren los parágrafos 2° y 4° del artículo 235 de la Constitución, a efectos de asegurar la continuidad de las actuaciones que pasan a ser de su competencia.

**Parágrafo transitorio 5°.** Los servidores públicos no magistrados, que al momento de entrada en vigencia del presente acto legislativo se encuentren laborando en el Consejo Superior de la Judicatura y en los Consejos Seccionales de la Judicatura, conservarán la misma forma de vinculación laboral que traían y los derechos propios de cada una de estas formas, bien sean de carrera judicial, de provisionalidad o de libre nombramiento y remoción. La incorporación de los citados servidores públicos, será entonces en cargos de igual o superior categoría en el Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial o en las demás corporaciones judiciales del país.

**Artículo 22.** Adiciónese un artículo nuevo a la Constitución, del siguiente tenor:  
Artículo 256A. Corresponde a la Sala Ejecutiva de Administración judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Ubicar y redistribuir los despachos judiciales, de conformidad con la división del territorio y las decisiones que para tal fin tome la Sala de Gobierno Judicial.
2. Autorizar la apertura de concursos.
3. Aprobar los estados financieros de la entidad.
4. Velar por el cumplimiento de los planes y proyectos del plan sectorial de desarrollo.
5. Elegir al auditor de la Rama Judicial.
6. Llevar el registro nacional de abogados y auxiliares de la justicia y expedir las tarjetas profesionales.
7. Llevar el control de gestión de calidad y expedir las directrices respectivas.
8. Velar por el bienestar social y la seguridad de los servidores de la Rama Judicial, para lo cual dictará los reglamentos necesarios.
9. Expedir el Estatuto sobre expensas y costos con sujeción a la ley.
10. Analizar y rendir concepto ante la Sala de Gobierno Judicial acerca de los estudios que presenten la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, como sustento de una solicitud de revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción.
11. Apoyar al Director Ejecutivo de Administración Judicial en la elaboración del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.
12. Hacer seguimiento permanente al empleo de tecnologías de información en el servicio judicial.
13. Las demás que le atribuya la ley.

**Parágrafo.** La ley podrá atribuir privativamente la función prevista en el numeral 6 de este artículo a un Colegio Nacional de Abogados, cuya creación y funcionamiento serán definidos por el legislador.

**Artículo 23.** El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 257. El Consejo Nacional de Disciplina Judicial estará integrado por nueve (9) consejeros elegidos por el Congreso de la República de ternas elaboradas a razón de tres (3) por la Corte Constitucional, tres (3) por el Consejo de Estado y tres (3) por la Corte Suprema de Justicia. Para ser miembro del Consejo Nacional de Disciplina Judicial es necesario contar con los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al Consejo el ejercicio de las siguientes atribuciones jurisdiccionales, en los estrictos y precisos términos que se establecen a continuación:

1. Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios y empleados de la rama judicial y de los auxiliares de la justicia.
2. Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados, de los particulares, de los notarios y de autoridades administrativas cuando actúen en ejercicio de funciones jurisdiccionales.
3. Ejercer, de oficio o a solicitud de parte, el poder preferente disciplinario en relación con los procesos que se adelanten en ejercicio de la función disciplinaria en los Consejos Seccionales de Disciplina Judicial que cree el legislador, así como disponer el cambio de radicación de los mismos, en cualquier etapa.
4. Dirimir los conflictos de competencias que ocurran entre las distintas jurisdicciones.
5. Las demás que determine la ley.

**Parágrafo 1º.** La ley podrá atribuir privativamente la función de examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados a un Colegio Nacional de Abogados, cuya creación y funcionamiento serán definidos por el legislador.

**Parágrafo 2º.** El Consejo Nacional de Disciplina Judicial y los Consejos Seccionales que cree el legislador no conocerán de la acción de tutela.

**Parágrafo transitorio 1º.** Se garantizarán sin solución de continuidad los derechos adquiridos y de carrera judicial de quienes sean magistrados de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en cualquier situación administrativa en la que se encuentren, a través de su incorporación en otros cargos de igual o superior categoría en el Consejo Nacional de Disciplina Judicial, en los Consejos Seccionales que cree el legislador, en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o en los Tribunales Contencioso Administrativos del país.

**Parágrafo transitorio 2º.** Hasta tanto el legislador no defina la conformación, forma de elección y funciones de los Consejos Seccionales de Disciplina Judicial, los actuales Consejos Seccionales de la Judicatura seguirán ejerciendo sus funciones de primera instancia. Estos Consejos Seccionales de la Judicatura no podrán conocer de acciones de tutela.

**Artículo 24.** La Constitución Política tendrá un artículo nuevo así:

Artículo 257A. Corresponde al Director Ejecutivo de Administración Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones y funciones:

1. Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial y promover el acceso a la justicia.
2. Establecer la estructura así como designar y remover a los empleados de la dirección ejecutiva.

3. Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba designarlos, de acuerdo con el concurso. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.
4. Administrar la carrera judicial.
5. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
6. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.
7. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.
8. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial.
9. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales, conforme a los protocolos estadísticos establecidos por la autoridad nacional competente.
10. Representar y ejercer la defensa judicial de la Rama Judicial.
11. Las demás que le atribuya la ley.

**Artículo 25.** El artículo 277 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los Derechos Humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas inclusive las de elección popular, ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Las investigaciones disciplinarias contra los Congresistas se adelantarán y decidirán en salas de primera y segunda instancia, conformadas en el interior de la Procuraduría General de la Nación por Procuradores Delegados de las cuales no hará parte el Procurador General de la Nación,
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.

9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

**Parágrafo transitorio.** Mientras la ley define los Procuradores Delegados que conformarán las salas que tramitarán los procesos contra congresistas, la primera instancia estará a cargo de una sala compuesta por los Procuradores Delegados para la vigilancia administrativa y por el Procurador Delegado para la moralidad pública. La segunda instancia estará a cargo de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

En estos procesos se aplicará el principio de intermediación.

**Artículo 26.** Adiciónese un artículo 284 B a la Constitución Política, del siguiente tenor:

“Artículo 284 B. Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, así como el cónyuge o compañero permanente de quien participe en la postulación, nominación o elección de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los miembros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial y del Consejo Nacional Electoral, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República, del Auditor General de la República y del Registrador Nacional del Estado Civil no podrán ser nombrados en ningún cargo dentro de la respectiva corporación o entidad durante el período de ejercicio de las funciones de quien resultare elegido en la misma ni dentro del año siguiente a su retiro, excepto aquellos cargos que por concurso de carrera administrativa o concurso de méritos, se provean en la respectiva Corporación o entidad.

**Artículo 27.** No existirá conflicto de intereses cuando los Congresistas participen en el debate y votación del proyecto que modifique la ley orgánica del Reglamento del Congreso en desarrollo el presente acto legislativo.

**Artículo 28.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

## **2. Pilares esenciales de la Constitución Política que consideramos sustituidos por la reforma constitucional aprobada por el Congreso, objeto de la demanda.**

Los pilares esenciales de la Constitución que consideramos sustituidos por la reforma constitucional aprobada por el Congreso son *“la representación política y popular como elemento esencial dentro del régimen democrático político colombiano”* y *“la primacía del interés general sobre el particular”*, cuyo fundamento normativo se encuentra en distintas disposiciones constitucionales, a saber: Preámbulo y artículos 1, 2, 3, 6, 40, 95, 103, 110, 122 inc. 5º., 123, 133, 149, 179, 180, 182, 183, 259.

## **3. Vicios procedimentales de la Reforma en su trámite en el Congreso.**

Una vez recibido el Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, 143 de 2011 Cámara, acumulado a los Proyectos de ley números 09 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado, *“por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”*, el Gobierno le manifestó al Presidente del Congreso de la República Senador Juan Manuel Corzo, que se abstenía de tramitar la promulgación y que devolvía al Congreso el proyecto con objeciones *“toda vez que en el trámite de sus disposiciones y en el contenido de las mismas se observan serias deficiencias jurídicas y de conveniencia que atentan gravemente contra el orden constitucional y la seguridad jurídica de los colombianos”*.

En el punto 6 de la Segunda Sección se recogen de manera resumida, los aspectos de procedimiento del Proyecto de Reforma señalados por el Gobierno en el texto en que se plantearon las objeciones presidenciales que constituyen vicios de constitucionalidad, y que fueron aceptados por el Congreso de la República, el cual archivó el proyecto. Se anexa a la presente demanda la comunicación del Presidente de la República al Congreso.

## **Segunda sección: análisis de constitucionalidad de la reforma constitucional demandada**

### **2.1. Síntesis del cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución**

A continuación describimos el esquema de la presente demanda de inconstitucionalidad, acompañado por una síntesis de las razones por las cuales consideramos que la reforma a la justicia sustituye elementos esenciales definitorios de la Constitución Política.

De acuerdo con lo sostenido por la Corte Constitucional, cuando se analice la eventual inconstitucionalidad de un acto legislativo por sustitución de la Constitución deben estudiarse tres aspectos diferentes. En primer lugar, debe identificarse el elemento de la Constitución que se considera sustituido, y señalar las razones por las cuales se asume que tal elemento es un pilar esencial de la Constitución. En segundo lugar, debe explicarse el elemento esencial nuevo introducido en la Constitución en virtud de la reforma cuestionada. Y en tercer lugar, teniendo en cuenta las conclusiones a las que se haya arribado en el estudio de los dos temas antes mencionados, debe compararse el principio originalmente adoptado por el constituyente primario con el nuevo principio esencial introducido por la reforma constitucional con el fin de verificar *“no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles”*<sup>5</sup>.

Con el fin de exponer la inconstitucionalidad del acto legislativo cuestionado, en la presente demanda seguiremos la metodología expuesta, conocida como *“juicio de sustitución”*, cuyas principales tesis mencionaremos a continuación.

En primer lugar, sostendremos que *la representación política y popular, en tanto elemento esencial del régimen político colombiano, así como la prevalencia del interés general sobre el particular, son elementos fundamentales de la Constitución Política*, que se encuentran plasmados en distintas disposiciones (Preámbulo y artículos 1, 2, 3, 6, 40, 95, 103, 123, 133, 144, 149; 179, 180, 183 y 259.). De acuerdo con estas disposiciones, el régimen político colombiano es el democrático. La democracia allí definida no es una simplemente representativa, sino que conjuga elementos representativos y participativos, los

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

cuales se manifiestan en todos los niveles de gobierno: el nacional, el departamental y el municipal. Uno de los elementos propios del régimen democrático así entendido es el de la representación efectiva de los ciudadanos por sus elegidos, el cual hace que la democracia no se agote en el ejercicio del voto, sino que implica la posibilidad de controlar que la actuación de los representantes del pueblo se encuentre regida por el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular. Según el régimen político colombiano, el mandato representativo entonces no es algo así como un “cheque en blanco” entregado a los ciudadanos elegidos, sino que implica límites y responsabilidades relacionados con la prevalencia del interés general sobre el particular. Y la forma como se exige el respeto de estos límites y el cumplimiento de tales responsabilidades es el control del pueblo a sus elegidos.

El control como instrumento para hacer efectiva la representación política y popular está presente en todos los niveles de organización del poder: el nacional, el departamental y el municipal, y opera tanto para la elección de cuerpos colegiados como para la elección de cargos unipersonales. Tratándose de la función legislativa, **el mecanismo de control ciudadano más importante es la pérdida de investidura**, que tiene como fin, entre otras, propender por que el mandato parlamentario se ejerza en pro del bien común y de la justicia (artículos 3, 123 y 133 de la CP), mas no en beneficio propio de los representados, permitiendo así inspeccionar su actuación para controlar que estos no hagan un uso abusivo del derecho, conforme a lo ordenado en el artículo 95.1 de la CP.

La pérdida de investidura es una sanción establecida por la Constitución para los congresistas que cometan alguna de las faltas allí establecidas (artículos 183 y 110 de la CP). Una de tales faltas es la de desconocer el régimen de conflicto de intereses, con lo cual se pretende excluir los intereses privados de la discusión y aprobación de normas generales que deberán propender al cumplimiento del bien general y de la justicia. De esta forma, el régimen de conflicto de intereses pretende salvaguardar la efectiva representación política en el régimen político colombiano, dotando a los ciudadanos de instrumentos jurídicos para sancionar con la pérdida de la investidura a aquel congresista que adopte normas respecto de las cuales, debido a situaciones personales o familiares, su juicio pueda estar parcializado y no consulte el interés general.

En segundo lugar, después de definir cuál es el elemento esencial de la Constitución Política que consideramos sustituido y de explicar las razones por las que le damos el carácter de esencial, pasaremos a analizar de qué manera la reforma constitucional de la justicia introduce un nuevo elemento definitorio de la Constitución.

La reforma a la justicia, en su artículo 6º. reiteró la modificación del régimen de pérdida de investidura que ya había hecho el **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, probablemente previendo la declaratoria de inconstitucionalidad de este último por la Corte, al disponer en el Parágrafo 1o. del artículo 183 que *“La causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos”*. Además, suprime como causal de pérdida de investidura la *“violación del régimen de inhabilidades de los congresistas”*, actualmente contenidas en el artículo 179 de la Constitución y en los artículos 279 y 280 de la Ley 5ª. de 1992<sup>6</sup>, el cual también podrán reformar en lo sucesivo los

<sup>6</sup>ARTÍCULO 279. CONCEPTO DE INHABILIDAD. Por inhabilidad se entiende todo acto o situación que invalida la elección de Congresista o impide serlo.

ARTÍCULO 280. CASOS DE INHABILIDAD. No podrán ser elegidos Congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados, en cualquier época, por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.



congresistas sin violación al régimen de conflicto de intereses, según los artículos 6 parágrafo 1 y 27 de la Reforma a la justicia. Esta modificación sustituye la representación política y popular como elemento esencial del régimen político colombiano y permite la actuación de los congresistas en contravía del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular.

La reforma constitucional acusada introduce una excepción a la integridad del mandato parlamentario, en la medida en que admite que la función que cumplen los congresistas ya no debe guiarse solo por el bien común y por la justicia (artículos 3, 123 y 133), sino que convalida que puedan participar en la discusión y aprobación de normas constitucionales aquellos que puedan tener intereses privados sobre determinado asunto, como lo hicieron en el trámite y aprobación de la reforma constitucional demandada, para favorecer sus intereses particulares, en contra del interés general. Así, en tanto que ya no es causal de pérdida de investidura el desconocimiento del régimen de conflicto de intereses tratándose de actos legislativos, el pueblo no puede controlar que los congresistas que ha elegido actúen en la votación de estas normas dejando al margen sus intereses privados, y solo en procura del bien común y de la justicia.

Con esta modificación, se admite que los congresistas abusen de las facultades que su investidura les confiere, permitiéndoles zonas de inmunidad jurídica, exentas de control ciudadano y aun de control judicial, con la única limitante de tener que tramitar sus intereses privados siguiendo el procedimiento de un acto legislativo. Esto tiene implicaciones complejas en el diseño institucional colombiano, teniendo en cuenta que no existe alguna delimitación material entre los asuntos que deben decidirse mediante ley y aquellos que deben ser objeto de reforma constitucional. Así, cualquier asunto aprobado mediante ley puede también serlo mediante acto legislativo, lo cual lleva a un escenario absurdo: la aplicación del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura dependerá no del asunto regulado, sino del trámite que los congresistas elijan darle.

Con esta vía libre que les da la Reforma acusada, en la cual los congresistas suprimieron la violación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de la investidura, pueden además suprimir las causales de inhabilidad para ser congresistas tales como haber sido condenados a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos o culposos, haber perdido la investidura de Congresista, o haber intervenido en gestión de negocios ante entidades

---

2. Quienes hayan ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.

3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.

4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista.

5. Quienes tengan vínculo por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos de nacimiento.

8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5, y 6, se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5

públicas o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o haber sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de la elección, para citar solo algunas. Teniendo en cuenta la actual composición del Congreso, dichas modificaciones serían factibles, por cuanto una gran parte de congresistas se encuentran en situación de conflicto de intereses.

Pero la reforma a la justicia va más allá inclusive que el **Acto Legislativo No.1 de 2011** al establecer en el artículo 27 que *no existirá conflicto de intereses cuando los Congresistas participen en el debate y votación del proyecto que modifique la ley orgánica del Reglamento del Congreso en desarrollo del presente acto legislativo*. Lo anterior habilita a los congresistas investigados o juzgados para dictar la ley reglamentaria en su propio beneficio, y a otros congresistas, a dictarla en beneficio de parientes, amigos, relacionados, y ex congresistas copartidarios, como ya lo hicieron al aprobar la reforma a la justicia.

En suma, la modificación introducida por el **Acto Legislativo No. 1 de 2011** y reiterada y ampliada por la Reforma a la justicia, habilita al constituyente derivado a dictar normas constitucionales y a legislar atendiendo a sus intereses privados e incluso a establecer procedimientos que impidan su control, sin tener en cuenta la prevalencia del interés general sobre el particular. Por esto, puede concluirse que la reforma a la justicia, al igual que el **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, introduce un elemento esencial nuevo de la Constitución: la representación popular entendida como un cheque en blanco a los representantes elegidos por el pueblo para que puedan actuar atendiendo a intereses privados en el trámite y aprobación de los actos legislativos, sin que los ciudadanos tengan la posibilidad de controlar sus actuaciones y controvertirlas con el fin de que la función constituyente y legislativa se ajuste a los propósitos de un régimen genuinamente representativo: servir al bienestar general y a la justicia, no al interés privado. Además, en la Reforma a la Justicia, muchos congresistas que votaron a favor de ella estaban efectivamente incurso en situación de conflicto de intereses y deliberaron y decidieron en su propio beneficio particular, en contravía de la prevalencia del interés general.

En tercer lugar, procederemos a confrontar los elementos fundamentales de la Constitución, a saber: la representación política y popular y la prevalencia del interés general sobre el particular, con el elemento esencial que introdujo la reforma a la justicia, así como el Acto Legislativo No. 1 de 2011: la representación no efectiva sino puramente nominal. Al hacer tal contraste, señalaremos que ambos principios no son ligeramente diferentes, sino que se distancian a tal punto que se trata de dos aspectos contradictorios. Así, con anterioridad a la vigencia del acto legislativo mencionado y la reforma a la justicia aprobada, en Colombia se garantizaba la representación popular efectiva por los elegidos a sus electores, lo cual implicaba que estos debían actuar con la finalidad de lograr el bien común y la justicia (artículos 3, 123 y 133 de la CP), y si no lo hacían y actuaban en nombre propio abusaban del derecho (artículos 6 y 95.1 de la CP) y podían llegar a ser sancionados con la pérdida de la investidura (artículos 183 y 184 de la CP). Ahora, de entrar en vigencia la Reforma a la justicia, aun si entre tanto la Corte declarara inconstitucional el **Acto Legislativo No. 1 de 2011** que ya ha sido demandado, si bien la Constitución continúa planteando que los elegidos deben buscar el bien común y la justicia, o sea que en sus actuaciones deben respetar la prevalencia del interés general sobre el particular, (artículos 3, 123 y 133) y que nadie puede abusar de sus derechos –ni siquiera los congresistas– (artículos 6 y 95.1 de la CP), se crea una zona de excepción en la que tales mandatos

constitucionales no aplican, al facultarse a los congresistas a dictar normas constitucionales y a legislar en nombre propio.

La conclusión a la que llegamos luego de realizar el juicio de sustitución es clara: la reforma a la justicia, así como lo había hecho el **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, sustituyó la representación política y participativa como elemento esencial del régimen político democrático colombiano, introduciendo un espacio blindado a la representación política y al control del pueblo a los congresistas elegidos, al permitirles actuar en su propio beneficio, por encima del principio de prevalencia del interés general sobre el particular y al ser aprobada por congresistas que se encontraban en situación de conflicto de intereses. Dado que el Congreso no está habilitado para sustituir la Constitución, sino solo para reformarla, la reforma a la justicia, así como el **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, ya demandado, deben ser declarados inexecutable.

## **2.2. Planteamiento del cargo por sustitución de la Constitución**

Conforme al plan de trabajo esbozado en el acápite anterior, procederemos a argumentar los tres pasos analíticos del juicio de sustitución, con el propósito de demostrar la inconstitucionalidad de la Reforma a la justicia, que reitera lo dispuesto en el **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, demandado con anterioridad.

### **2.2.1. La representación política y popular como elemento esencial del régimen político democrático colombiano, así como la prevalencia del interés general sobre el particular, originalmente introducidos en la CP de 1991.**

Según lo afirmado por la Corte Constitucional, el análisis de la sustitución de un elemento definitorio de la Constitución requiere, en primera medida, identificar cuál es ese elemento esencial que se considera reemplazado por otro integralmente diferente. Esta primera etapa del análisis de sustitución constituirá el parámetro de referencia (“premisa mayor”) con base en el cual se juzgará la constitucionalidad de una reforma constitucional. En la sentencia C-1040 de 2005 la Corte definió la manera cómo debía constituirse dicha premisa mayor con el fin de “evitar caer en el subjetivismo judicial”, sosteniendo que:

*“es necesario (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento [definitorio de la Constitución], (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada”.*

En este orden de ideas, corresponde iniciar nuestra argumentación identificando los principios constitucionales esenciales que consideramos vulnerados, según el esquema mencionado antes. En nuestro criterio, *la representación política y popular es un elemento definitorio del régimen democrático diseñado en la CP, y constituye por lo tanto uno de sus pilares fundamentales*, como también lo es *la prevalencia del interés general sobre el particular*, los cuales fueron sustituidos por la reforma a la justicia impugnada, así como por el acto legislativo antes demandado. Dicho en otros términos, un rasgo característico del régimen democrático definido en la CP es la exigencia de que el mandato conferido a los representantes del pueblo debe cumplirse por ellos de manera transparente (artículo 144 de la CP) en pro del bienestar y de la justicia (artículos 3, 123 y 133 de la CP), y los ciudadanos tienen distintos mecanismos jurídicos para verificar que el mandato por ellos otorgado se cumple de esta manera y con prevalencia del interés general sobre el particular. La representación política y popular aplica para todos los cargos de elección

popular, en los niveles nacional, departamental y municipal, y también se manifiesta en la función constituyente derivada y legislativa.

Según hemos mencionado, los elementos esenciales que consideramos desconocidos por la Reforma a la Justicia es la representación política y popular y la prevalencia del interés general sobre el particular, en el régimen democrático establecido en la Constitución de 1991. Por lo tanto, para explicar el carácter esencial de estos elementos nos parece indispensable empezar por exponer en qué consiste el régimen democrático colombiano, con el fin de determinar las razones por las cuales se trata de un asunto esencial a la Constitución y de definir sus contornos. En este apartado mostraremos que el sistema democrático colombiano combina elementos representativos y participativos, y explicaremos las implicaciones que de tal diseño se desprenden para asegurar el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular. En segundo lugar, demostraremos que la representación política y popular es un asunto esencial de dicho régimen democrático, que implica la existencia de una relación cercana entre los representantes y el pueblo, el cual puede exigirles a aquellos responsabilidad por el incumplimiento del mandato conferido. Y en tercer lugar, afirmaremos que la representación política y popular en el régimen democrático colombiano también se manifiesta en el Congreso de la República, y la forma como el pueblo puede exigir el cumplimiento de tal representación es mediante la figura de la pérdida de investidura, en especial con relación a las causales del conflicto de intereses y de las inhabilidades, por cuanto afectan el principio constitucional de la prevalencia del interés general sobre el particular.

#### a. El régimen político democrático diseñado en la Constitución Política de 1991

La democracia es el régimen político de organización del Estado diseñado por la Constitución, lo cual se encuentra plasmado en numerosas ocasiones dentro de su articulado. A partir de las múltiples referencias que la CP hace a la democracia, la Corte Constitucional ha entendido que esta tiene una naturaleza compleja, pues ella es *“un valor, es un principio y guarda estrecha relación con derechos fundamentales, tales como el derecho a la participación y los derechos políticos reconocidos en el artículo 40 constitucional, para mencionar sólo algunos de ellos”*<sup>7</sup>. Teniendo en cuenta su importancia en el diseño constitucional, y su triple naturaleza de valor, principio y derecho, la Corte Constitucional ha concluido con firmeza que la democracia ***“se erige en uno de los elementos estructurales del diseño estatal adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente”***<sup>8</sup> (negrilla fuera de texto).

Existe una primera e importante consagración de la democracia en el Preámbulo, el cual señala que el pueblo colombiano decidió sancionar y promulgar la Constitución de 1991 *“[...] dentro de un marco jurídico, democrático y participativo [...]”*. Conviene recordar que, según lo ha entendido la jurisprudencia, el Preámbulo de la CP incorpora los fines que sirven de base al ordenamiento jurídico, pues contiene *“los principios que inspiraron al constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad, los valores que la constitución aspira realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos”*<sup>9</sup>. Así, puede afirmarse que desde el origen del texto constitucional *“está presente la democracia como valor fundante del nuevo orden establecido, pues la Carta Política fue adoptada por un poder constituyente*

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992, M. P.:. Ciro Angarita Barón.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-479 de 1992, MM. PP.: José Gregorio Hernández y Alejandro Martínez Caballero.

*democráticamente elegido, el cual, además, ejecutó la labor encomendada mediante procedimientos democráticos*<sup>10</sup>. La democracia, entonces, tiene la virtualidad de permear la totalidad del ordenamiento jurídico y de ser un elemento rector del Estado colombiano.

El régimen democrático está consagrado de manera explícita en otras normas constitucionales. Así, el artículo 1º de la Constitución Política define a Colombia como un *“Estado social de derecho organizado en forma de república democrática, participativa y pluralista”*. De igual manera lo hacen los artículos 2 y 3 de la CP, los cuales establecen los dos rasgos característicos del régimen democrático colombiano: combinar elementos de democracia participativa con otros de democracia representativa. En esta medida, los artículos 2 y 3 de la CP definen el sentido y alcance de la democracia, a la cual el Preámbulo y el artículo 1º de la CP reconocen como elemento estructural del régimen político colombiano. Así, el artículo 2 señala que entre los fines esenciales del Estado se encuentran el de *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”*, así como *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*, mientras que el artículo 3 de la CP señala que la soberanía reside en el pueblo, el cual podrá ejercerla de manera directa o a través de sus representantes. Por esto, puede entenderse que el régimen democrático diseñado en la Constitución no se agota con la elección de los representantes del pueblo (democracia representativa), sino que se extiende al derecho ciudadano de participar de manera efectiva en los asuntos públicos, así como al de ejercer control sobre quienes son elegidos y exigirles responsabilidades (democracia participativa), para que cumplan los deberes sociales del Estado.

Esta misma interpretación se refuerza al tener en cuenta otras disposiciones de la Constitución, como el artículo 40, el cual reconoce derechos de participación política a los ciudadanos; el artículo 103 de la CP que define los *“mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía”*; y el artículo 133 de la CP, que señala que *“los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo”*, que *“deberán actuar consultando la justicia y el bien común”* y que son responsables *“políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”*. La Corte Constitucional ha entendido que las normas mencionadas delimitan el alcance que tiene el principio democrático en la Constitución, al señalar que *“del contenido del principio democrático ‘también hace parte una peculiar visión del proceso político que la Constitución incorpora’*<sup>11</sup>, haciendo referencia a lo establecido en los artículos constitucionales que califican el régimen democrático.

La Corte Constitucional ha explicado los fundamentos teóricos de la democracia representativa y de la participativa. Según la Corte, mientras que la primera se sustenta en el concepto de soberanía nacional, la segunda lo hace en el de soberanía popular. La soberanía nacional reside en la nación, que al *“no poder actuar por sí misma, requiere de representantes elegidos y autónomos que, en atención al bien común, la interpreten y expresen su parecer”*<sup>12</sup>. La soberanía popular, por su parte, postula que *“cada uno de los asociados es titular de una parte de la soberanía, fracción idéntica a la que pertenece a los restantes miembros del cuerpo político, individualmente considerados, quienes participan de la soberanía en medida proporcional a la totalidad de los asociados”*. A diferencia de la soberanía nacional, la teoría de la soberanía popular considera que el ejercicio del poder debe ser directo, y cuando por cuestiones logísticas

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

sea imposible el ejercicio directo del poder, el servidor público a quien este se le delegue *“debe actuar con estricto ceñimiento a un mandato acordado con antelación y esencialmente revocable si su actuación no se sujeta a los términos en que le fue conferido”*<sup>13</sup>. Los artículos 3, 123 y 133 son un desarrollo claro de esta interpretación, en la medida en que establecen que el mandato a los representantes del pueblo se entrega para que ellos trabajen en procura del interés general y en pro de la justicia.

Al interpretar las normas constitucionales que emplean a la vez elementos de democracia representativa y participativa, se ha sostenido que no se trata de elementos excluyentes ni contradictorios, sino que, por el contrario, se complementan y enriquecen. En términos de la Corte Constitucional: *“el concepto de democracia participativa envuelve y amplía el de democracia representativa. No hace desaparecer las características de esta última, sino que las reinterpreta con un criterio distinto de la relación entre poder, sociedad y Estado”*<sup>14</sup>.

La relación de complementariedad entre los postulados de la democracia representativa y los de la democracia participativa se da en todos los niveles de organización del Estado: nacional, departamental y municipal. Esta conjugación entre elementos representativos y participativos en la Constitución Política trae como consecuencia el diseño de un régimen político particular, en el que la distancia entre el pueblo y sus representantes se reduce, en la medida en que se le permite al primero controlar a los segundos para que desempeñen efectivamente la labor que les ha sido encomendada. Así lo ha reconocido de manera clara la Corte Constitucional, al afirmar que el régimen democrático colombiano, al mezclar elementos participativos y representativos, implica *“una relación más estrecha entre el elector y los elegidos, a fin de que quienes resulten elegidos no utilicen su cargo en beneficio propio sino en función de la sociedad en su conjunto a fin de realizar los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución”*<sup>15</sup>.

Según lo anterior, el régimen democrático establecido en la CP no se limita a la elección de los representantes, sino que confiere al pueblo la facultad de participar de manera activa en el poder. En el mismo sentido, la Corte ha dicho que *“una de las características esenciales del nuevo modelo político inaugurado por la Constitución de 1991, consiste en reconocer que todo ciudadano tiene derecho no sólo a conformar el poder, como sucede en la democracia representativa, sino también a ejercerlo y controlarlo, tal y como fue estipulado en el artículo 40 constitucional”*<sup>16</sup>.

#### **b. La representación política y popular y la prevalencia del interés general sobre el particular, como asuntos esenciales del régimen democrático diseñado en la Constitución de 1991**

De lo mencionado en el acápite anterior es posible afirmar que es propio del régimen político democrático diseñado en la Constitución considerar que la representación política debe ejercerse en pro del bienestar del pueblo y de la justicia, según lo señalado en el artículo 133 de la CP, al igual que en el artículo 3 constitucional, que afirma que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, el cual puede ejercerla a través de sus representantes. En el mismo sentido, el artículo 123 de la CP indica que todos los servidores públicos, dentro de los cuales se cuenta a los miembros de corporaciones de elección popular, *“están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la*

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-194 de 1995, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

*forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento*". Como se sabe, los congresistas son servidores públicos pues ellos fueron elegidos para ocupar un cargo en una corporación de elección popular (el Congreso de la República) y como tales, de conformidad con el artículo 6 de la Carta, son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Según esto, el mandato que el pueblo entrega a sus elegidos es condicionado, pues solo se entrega para servir al pueblo, y no a los intereses de aquellos que reciben el mandato.

Aplicando estas consideraciones al mandato parlamentario, la Corte ha concluido que *"las leyes no se hacen en interés del Congreso sino obviamente en interés de los ciudadanos que éste representa"*<sup>17</sup>. De esta manera, se excluye la posibilidad de entender el mandato representativo como una habilitación conferida a los representantes para que ellos, con ocasión de las prerrogativas que les confiere su investidura, utilicen el derecho en su propio beneficio, pues esto sería un claro abuso del derecho, proscrito por la Constitución (artículo 95.1 de la CP).

Para efectos de esta demanda, interesa prestar especial atención a los alcances de la representación política y popular en el órgano legislativo: el Congreso de la República. En esta instancia, el ejercicio democrático no se limita a la plena participación en la elección de los parlamentarios y a la posibilidad de ser elegido en condiciones de igualdad (democracia representativa), sino que también incorpora la facultad de valerse de mecanismos y reglas de control para verificar y corregir la actuación de los congresistas (democracia participativa). Al respecto, ha sostenido la Corte:

*"Con esta nueva mirada, no puede entenderse que el derecho político a elegir a los miembros de las Corporaciones públicas de decisión se agote únicamente con el ejercicio al voto. En la democracia participativa, debe también asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad. La representación efectiva es por lo tanto una característica inescindible del derecho ciudadano al ejercicio del poder público a través de sus representantes. No puede aceptarse que una vez el ciudadano ha elegido, esa conformación del poder eventualmente deje de tener efecto por alguna circunstancia, y que frente a tal situación no exista un mecanismo para evitarla"*<sup>18</sup>.

Una de las facultades de participación ciudadana adicionales al voto es la de ejercer control sobre las actuaciones de los representantes. Al respecto, ha indicado la Corte que *"quienes eligen y configuran ese poder público no agotan el ejercicio de sus derechos políticos con la elección de representantes, sino que expansiva y continuamente amplían su ámbito de ejercicio al control activo del poder"*<sup>19</sup>. Según esto, sería contrario al diseño constitucional colombiano que existiese la posibilidad de elegir a través de procesos previamente establecidos en la Constitución a los representantes del pueblo, sin que la ciudadanía tuviese los medios necesarios para controlar su actuación una vez resulten elegidos y exigirles rendición de cuentas.

En lugar de este escenario, la Constitución Política establece mecanismos *"para permitir que quienes se verán afectados por una determinada decisión o actuación puedan expresar y hacer valer sus posiciones y puntos de vista"*<sup>20</sup>. Así, el constituyente primario diseñó un sistema de control ciudadano del poder de sus representantes, de manera que existiera la posibilidad de que los

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002, M. P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002, M. P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

electores, y en general la ciudadanía, vigilen de manera efectiva que el mandato conferido fuera ejercido de manera íntegra, esto es, atendiendo a la justicia y al interés del pueblo (artículos 3, 123 y 133 de la CP), impidiendo el abuso de su investidura, mediante actuaciones en su beneficio particular, en contra del interés general, o, de incurrir en este, exigiendo responsabilidades (artículos 6 y 95.1 de la CP).

Con la finalidad de garantizar un adecuado funcionamiento de la representación política y popular en Colombia, la Constitución estableció una serie de mecanismos de control al ejercicio de las funciones públicas, lo cual es de particular importancia, ya que, como se dijo antes, un efectivo ejercicio de representación no puede garantizarse si de por medio no existen mecanismos que permitan que los representantes elegidos por voto adecuen su conducta a la consecución de los fines estatales, y en general a los más altos intereses de la comunidad (artículos 3, 6, 95.1, 123 y 133 de la CP). Tales mecanismos están diseñados para evitar el abuso de poder de quienes lo detentan y *“se manifiestan desde la elección de los representantes, hasta el producto final de la actuación de éstos”*<sup>21</sup>.

Por lo anterior, es necesario concluir que la responsabilidad política de los representantes frente al pueblo es un elemento propio del régimen democrático diseñado en la Constitución, y por esto funciona tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los principios de la representación popular y de la responsabilidad con el electorado, para evitar que el elegido anteponga sus intereses individuales sobre los de los electores y los de la sociedad<sup>22</sup>. Es así como el numeral 4 del artículo 40 que consagra la posibilidad de *“revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”*, en consonancia con el inciso primero del artículo 103 CP que establece dicha revocatoria como mecanismo de participación, y el artículo 259, que permite la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes. Ahora bien, la responsabilidad política no desconoce que los elegidos puedan apartarse del mandato de la ciudadanía, pues podrían hacerlo, pero en ocasiones limitadas: para consultar la justicia y el bien común, según lo establece el mismo artículo 133 de la CP<sup>23</sup>, en concordancia con el artículo 123 de la CP.

Con el propósito de hacer operativa la responsabilidad política, la Constitución diseñó mecanismos para *“poner fin, entre otras cosas, a la antidemocracia que se alimenta a través de la política personalista de quienes dan la espalda a su electorado y a la sociedad en general, para convertir los cargos de representación popular en simples trampolines de ascenso en una carrera puramente individual y egoísta por la acumulación de poder”*<sup>24</sup>. Así, se observa que, en el diseño de la Constitución Política, la función de representación política está acompañada del principio de responsabilidad política. Tal responsabilidad comprende tanto el deber de rendir cuentas a los electores, como el de responder a las necesidades y expectativas de la comunidad y el

<sup>21</sup>Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>22</sup> Ibíd.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C -194 de 1995, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo. En esta decisión aclaró la Corte lo siguiente: *“el elegido -dentro del marco de la búsqueda de la justicia y el bien común- debe cumplir ciertas obligaciones puesto que ha asumido un compromiso frente a sus electores y frente a la sociedad, del cual debe responder políticamente. Esto no significa en manera alguna que el elegido sea un simple mandatario de los electores en todos los aspectos -como en la teoría de Rousseau sobre la democracia popular en la cual no existían representantes sino simples comisarios sometidos a instrucciones permanentes del pueblo- puesto que la propia Constitución autoriza a los representantes a distanciarse de los grupos que los han elegido para actuar “consultando la justicia y el bien común” (CP art. 133). Pero -a diferencia de la Constitución de 1886 en la cual los elegidos no adquirirían ningún compromiso- actualmente ellos deben responder políticamente ante la sociedad y sus electores por unas obligaciones básicas adquiridas”*.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-093 de 1994, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.



Estado, y defraudar tales deberes puede implicar como consecuencia alguna sanción a los representantes elegidos.

Por otra parte, la representación política y popular como elemento definitorio de la democracia colombiana se manifiesta en la finalidad de lograr que el procedimiento legislativo sea lo más transparente posible, con el fin de facilitar a los ciudadanos y ciudadanas interesados la supervisión de la actuación de sus representantes. Según lo señalado por la Corte Constitucional, *“la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas constituye un elemento de la moderna democracia institucional”*<sup>25</sup>. En el texto constitucional aparecen consignadas fórmulas para hacer del debate un espacio de carácter público que sea controlado por la ciudadanía. En especial, conviene mencionar que el artículo 144 de la Constitución establece que la regla general en el ejercicio de la función legislativa será la publicidad en las sesiones de las comisiones y cámaras, *“confirmando el carácter de transparencia y apertura que debe tener la actividad de los representantes de la sociedad en un Estado democrático”*<sup>26</sup>.

La transparencia en la función constituyente derivada y legislativa es de tan alta importancia que uno de los motivos que llevó a la convocatoria de la Constituyente de 1991 fue justamente el de procurar que en la Constitución se adoptaran normas para rescatar la transparencia de la labor de los miembros del Congreso<sup>27</sup>. Esto explica la existencia del artículo 182 de la Carta, en el cual se ordena a los congresistas *“poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración”*, y se dispone que *“la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones”*<sup>28</sup>. Por esto, puede afirmarse que la transparencia como finalidad del procedimiento legislativo diseñado en la CP es una manifestación más de la representación política y popular.

En resumen, la representación política y popular es un elemento definitorio del régimen democrático diseñado en la Constitución Política, pues en este el pueblo elige a sus representantes para que desempeñen sus labores en función del bien común y de la justicia, mas no en provecho de sus propios intereses. En este régimen democrático el pueblo tiene la posibilidad de controlar de manera activa a sus representantes, con el fin de exigirles que cumplan su mandato en los términos señalados. De allí que pueda afirmarse que los representantes responden políticamente frente a la ciudadanía, la cual cuenta con herramientas jurídicas para exigirles el cumplimiento de los deberes que impone su investidura y la obligación de actuar con respeto del principio de prevalencia del interés general sobre los intereses particulares (mencionados en los artículos 3, 95.1, 123 y 133 de la CP), so pena de ser sancionados. Igualmente, es la representación política y popular la que le sirve de sustento a la transparencia en la función legislativa, elemento esencial de las democracias modernas, que pretende facilitar la fiscalización del pueblo a sus representantes. El control social se erige así como una forma de participación que permite a la ciudadanía exigir la rendición de cuentas y la responsabilidad de los elegidos por sus actuaciones.

### **c. La pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses y de inhabilidades como mecanismo diseñado para garantizar la representación política y popular**

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

### **y la prevalencia del interés general sobre el particular, en el régimen democrático establecido en la Constitución de 1991**

Según lo mencionado en el aparte anterior, la Constitución establece una serie de herramientas jurídicas que dan al pueblo la facultad de controlar la manera como los representantes elegidos por él desempeñan su tarea. Tratándose del ámbito legislativo también se establecen consecuencias del incumplimiento de las obligaciones adquiridas por los congresistas frente al pueblo que los elige (que se enumeran en los artículos 3, 123 y 133 de la CP) y también para quienes hayan sido elegidos con violación del régimen de inhabilidades. En este sentido, debe entenderse que uno de los propósitos esenciales de las normas que regulan el trámite legislativo, según se indicó antes, es el de controlar que las actuaciones se cumplan de manera transparente, siempre teniendo como única finalidad la de satisfacer el bien común, excluyendo los intereses personales de aquellos con capacidad para tomar decisiones. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado lo siguiente:

*“el especial celo del Constituyente en establecer todo un conjunto de normas con arreglo a las cuales habrá de ser ejercido el cargo de congresista se explica no sólo por la importancia intrínseca del Congreso en el Estado de Derecho sino por la trascendencia de la investidura de quien, escogido en las urnas para integrar la Rama Legislativa, tiene en su cabeza la representación del pueblo(...) Entre los objetivos buscados por esta normativa se halla el de garantizar a los gobernados que las personas a quienes se ha distinguido con tan alta dignidad no abusarán de su poder, aprovechándolo para alcanzar sus fines personales, pues la actividad a ellos encomendada debe estar exclusivamente al servicio del bien público”<sup>29</sup>.*

Con el fin de verificar la transparencia en el contenido de las leyes y en el trámite legislativo, la Constitución de 1991 desarrolló la representación política y popular del elegido con sus electores y la sociedad estableciendo la figura de la pérdida de investidura. Esta es, sin lugar a dudas, uno de los mecanismos de control contemplados por el constituyente de 1991 de mayor importancia en el diseño democrático colombiano. Así lo ha reconocido la Corte, al afirmar que:

*“Es indiscutible que una de las reformas más importantes efectuadas por el Constituyente de 1991 relacionadas con el Congreso de la República, fue la de la creación de la institución de la pérdida de la investidura, consagrada en el artículo 183 de la Carta Política, con el propósito de dignificar la posición de Congresista, enaltecer sus responsabilidades y funciones, con la posibilidad de que, frente a la inobservancia del régimen de incompatibilidades, inhabilidades o el surgimiento del conflicto de intereses por parte de los mismos, así como de incumplimiento de los deberes inherentes al cargo, se pudiese sancionar a quien incurra en la violación de las causales previstas en dicha disposición con la pérdida de la investidura, sin que esta decisión dependiera de un previo pronunciamiento judicial”<sup>30</sup>.*

En pocas palabras, la pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad política que permite que el servidor público sea separado de su cargo por el Consejo de Estado y pierda de manera indefinida el derecho a ser nuevamente elegido (artículo 179 de la CP). Esta figura, inicialmente prevista para los congresistas, se ha ido expandiendo en relación con los demás miembros de corporaciones públicas elegidos popularmente, con el objeto de desarrollar un régimen de control social que funcione tanto a nivel nacional como

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 1040 de 2005, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia C-319 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

departamental y local. Así lo han dispuesto las leyes 136 de 1994<sup>31</sup>, sobre pérdida de investidura de concejales, y la 617 de 2000<sup>32</sup>, que reguló las causales de pérdida de investidura de diputados departamentales, municipales y distritales.

La pérdida de investidura es una figura de especial importancia en el diseño constitucional colombiano pues permite que el pueblo sea realmente la fuente última de poder (según lo dispone el artículo 3 de la CP) al darle la posibilidad de controlar la actuación de sus representantes y verificar efectivamente que las razones que fundamentan las decisiones que adoptan tienen asidero en la prevalencia del interés general, así como exigirles rendición de cuentas. Se trata de una de las reformas más importantes efectuadas por el Constituyente de 1991 en relación con el Congreso de la República, al permitir que la demanda pueda ser incoada por cualquier ciudadano, otorgándole un carácter eminentemente público y abierto y al estar disponible para la generalidad de la población (artículo 184 de la CP). Debido a que cualquier ciudadano o ciudadana es titular de esta acción, ha sido considerada por la Corte Constitucional como derecho político, y en este sentido, como una manifestación de la democracia participativa. En palabras de la Corte:

*“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 parlamento”*<sup>33</sup>.

La pérdida de investidura es la sanción disciplinaria que se impone al congresista que incurra en alguna de las causales señaladas por la Constitución de 1991 (artículo 183), a saber: violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses; inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura; no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse; indebida destinación de dineros públicos, y tráfico de influencias debidamente comprobado.

Teniendo en cuenta las causales que dan lugar a la pérdida de investidura, puede decirse que esta es una herramienta para controlar el mandato conferido a los congresistas, para que estos lo desempeñen según lo señala la Constitución, con respeto a la prevalencia del interés general. Para efectos de la presente demanda, interesa de manera especial estudiar la razón de ser de la pérdida de investidura como consecuencia de configurarse un conflicto de intereses, pues esta institución fue fundamentalmente alterada por el **Acto Legislativo No.1 de 2011**, ya demandado, y por la reforma a la justicia, objeto de la presente demanda, la cual, como veremos más adelante, desnaturalizó esta institución y recortó aún más, la posibilidad de control social sobre los elegidos.

<sup>31</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

<sup>32</sup> “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia T-555 de 2008, M. P.: Jaime Araújo Rentería.

Existen dos deberes esenciales que le asisten al congresista como consecuencia de la existencia del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, según el artículo 182 de la Carta y el Reglamento del Congreso<sup>34</sup>. Primero, el deber de declarar el surgimiento de un interés particular y de explicar por qué este compromete su imparcialidad. Y segundo, el deber de separarse de la actividad correspondiente, en caso de que el interés declarado sea aceptado como incompatible con el ejercicio imparcial y transparente de su función de representación en la corporación legislativa. El incumplimiento por parte del congresista de cualquiera de estas obligaciones podrá tener como consecuencia la pérdida de la investidura<sup>35</sup>.

Así, según lo señalado por la Corte Constitucional a partir de la sentencia C-349 de 1994, la pérdida de investidura como consecuencia de la violación al régimen de inhabilidades y del conflicto de intereses es pieza fundamental del ordenamiento constitucional de 1991 y factor de primordial importancia para lograr los propósitos estatales, pues traza y delimita de manera clara la diferencia entre el beneficio de carácter público, al cual debe servir el congresista, y su interés privado o personal, el cual está sancionado por el mismo texto constitucional. Sobre lo anterior, la Corte Constitucional ha recordado que la Asamblea Constituyente sostuvo un razonamiento similar: *“el criterio de la comisión [de la Asamblea Constituyente] fue unánime en cuanto a que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés quedaría incompleto y sería inane si no se estableciera la pérdida de la investidura como condigna sanción”*<sup>36</sup>.

La pérdida de investidura por conflicto de intereses y por violación del régimen de inhabilidades, tiene como fundamento el hecho de que las aspiraciones personales de quienes resulten elegidos están subordinadas al cumplimiento de su vocación de servicio y del interés general<sup>37</sup>. Esta figura se creó precisamente con la finalidad de vigilar que los intereses personales cedieran ante los intereses del pueblo y el interés público, y no se convirtieran en la motivación para ser candidato al Congreso de la República, o la motivación que acompañara la elección de los congresistas ni el diseño y la votación de las leyes y mucho menos de las reformas constitucionales. En síntesis, en el régimen democrático colombiano la manera como puede hacerse efectiva la representación política y popular para hacer valer el interés general sobre el de los congresistas es el régimen de conflicto de intereses<sup>38</sup>.

Sumada a la anterior, otra finalidad del conflicto de intereses es la de preservar la transparencia en las actuaciones públicas, que, como lo explicamos antes, puede ser entendida como un elemento esencial de la representación política y popular, pues solo la transparencia permite que se ejerza un control efectivo y se rindan cuentas por los representantes del pueblo. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que:

*“el conflicto de interés afecta la transparencia de la decisión - para el caso, la motivación del voto -. En efecto, en toda decisión siempre debe haber, en forma inequívoca, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cuál fue el interés dominante”*<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Ley 5ª. de 1992, Artículos 286 a 295.

<sup>35</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00087-00, M. P.: Luis Rafael Vergara Quintero, 17 de agosto de 2010.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia C-473 de 1997, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia C -194 de 1995, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia C -194 de 1995, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>39</sup> Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No: 1.903, Número único: 11001-03-06-000-2008-0038-00, M. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, 15 de mayo de 2008.

Valga anotar que el régimen de conflicto de intereses contenido, entre otros, en el artículo 183 de la CP, responde no solo a la necesidad de restablecer la legitimidad y la confianza de los ciudadanos en el Congreso que para la época de la Asamblea Nacional Constituyente se encontraban, como en nuestros días, debilitadas, casi ausentes, sino también a la realización del mandato conferido a dicho órgano para diseñar una arquitectura constitucional con la finalidad expresa de garantizar que la actuación de los miembros del poder legislativo no diera cabida a que se agenciaran intereses personales, y en cambio promover que se encontrara guiada de manera exclusiva por la realización del interés general. Como consta en las actas de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, existió una clara intención de que las causales de pérdida de investidura fueran reguladas directamente por la Constitución, para que no fueran los congresistas quienes decidieran las razones por las cuales podían ser objeto de una acción ciudadana para su separación del cargo, poniendo así una importante salvaguarda a la democracia participativa y reglas de control efectivo al ejercicio del poder público de legislar<sup>40</sup> dentro del marco del interés general.

No sobra señalar que en repetidas oportunidades la Corte Constitucional ha declarado inconstitucionales iniciativas legislativas tendientes a debilitar la figura de la pérdida de la investidura, por diversas razones: (i) por limitar las causales, a las señaladas en el artículo 183 de la CP, excluyendo la aplicación de lo establecido en el artículo 110 de la CP<sup>41</sup>, exclusión que ahora se repite en el artículo 6º que modifica el párrafo 3º. del artículo 183 de la reforma a la justicia; (ii) por vulnerar la autonomía del Consejo de Estado al momento de resolver solicitudes de pérdida de investidura, en cuanto a que señalaban una mayoría decisoria de las dos terceras partes de sus integrantes como necesaria para decretar dicha sanción<sup>42</sup>, autonomía que también se vulnera en la reforma a la justicia acusada, al disponer que la decisión de segunda instancia será adoptada con los votos de las tres quintas partes de los consejeros de la Sala Plena; (iii) por vulnerar el principio del juez natural, al señalar que los magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil intervendrían al decidir solicitudes de pérdida de investidura<sup>43</sup>; y (iv) al minar la autoridad del Consejo de Estado como juez último de la desinvestidura, al crear un recurso extraordinario especial de revisión contra las sentencias de desinvestidura cuyo conocimiento se atribuyó a la Corte Suprema de Justicia<sup>44</sup>. Al momento de declarar inexecutable estas disposiciones, la Corte Constitucional ha reafirmado la importancia de la pérdida de investidura en el régimen democrático colombiano y ha defendido su diseño conforme a la voluntad de la Asamblea nacional Constituyente.

En suma, la pérdida de investidura por violación del régimen de inhabilidades y de conflicto de intereses cumple una función esencial en el régimen político diseñado en la CP, al propender por que el ejercicio del cargo de congresista sea cumplido dentro de un marco de justicia y bien común, tal como lo exige la representación política y popular que caracteriza el régimen democrático colombiano (artículos 3, 6, 123 y 133 de la CP) y además, para evitar que lleguen al Congreso personas que por sus antecedentes, no tienen la dignidad necesaria para representar al pueblo. Lo anterior es especialmente significativo teniendo en cuenta la importancia intrínseca que tiene el Congreso de la Republica como máximo órgano de representación popular y como depositario del poder público de reformar la Constitución y de hacer las leyes (artículo 150 de la CP). En ese orden de ideas, con la pérdida de la investidura por violación

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia C-319 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996, M. P.: Vladimiro Naranjo.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996, M. P.: Vladimiro Naranjo.

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996, M. P.: Vladimiro Naranjo.

<sup>44</sup> Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996, M. P.: Vladimiro Naranjo.

al régimen de inhabilidades y de conflicto de intereses se otorga a los ciudadanos una herramienta para lograr que los intereses privados, personales o familiares, que en un determinado momento puedan tener o defender los parlamentarios, no primen en el debate sobre asuntos de interés general. En ese sentido, la pérdida de la investidura por inhabilidades y por conflicto de intereses sirve como un mecanismo de control del abuso de poder legislativo, y por esta razón es una salvaguarda de la democracia representativa y de la prevalencia del interés general sobre el particular, consagradas en la Constitución.

#### d. Conclusiones

Hemos realizado la primera parte del juicio de sustitución: identificar y caracterizar los elementos esenciales que fueron establecidos en la Constitución de 1991 y que fueron sustituidos por la reforma a la justicia acusada. En esta primera etapa hemos definido los elementos esenciales de acuerdo con los lineamientos de la Corte Constitucional en torno a las razones que permiten afirmar que se está en presencia de elementos de esas características. Para efectos de mayor claridad, volveremos a transcribir los criterios que según la Corte deben verificarse en la primera etapa del juicio de sustitución:

*“es necesario (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento [definitorio de la Constitución], (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada. Solo así se habrá precisado la premisa mayor del juicio de sustitución, lo cual es crucial para evitar caer en el subjetivismo judicial”<sup>45</sup>.*

Estos tres criterios han sido cumplidos a cabalidad. Así, hemos identificado con claridad los elementos que consideramos sustituidos: *la representación política y popular, y la prevalencia del interés general sobre el particular, los cuales en tanto elementos esenciales del régimen político colombiano, son elementos fundamentales de la Constitución Política*. Además de enunciar estos principios, dedicamos esta sección a estudiar el contenido de estos elementos esenciales. En segundo lugar, hemos mostrado que estos elementos se encuentran plasmados en distintas disposiciones de la Constitución Política, a saber: Preámbulo y artículos 1, 2, 3, 6, 40, 95, 103, 110, 113, 122 inc.5º., 123, 133, 149, 179, 180, 182, 183 y 259. Y en tercer lugar, hemos expuesto por qué se trata de elementos fundamentales en el diseño constitucional colombiano, en el cual los órganos representativos están establecidos para actuar en pro de la justicia y del bien común, y no pueden manipular el mandato ciudadano para actuar en su propio beneficio.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha sostenido que una vez se haya argumentado que se cumplen los tres criterios antes indicados, deberá probarse (iv) que el elemento esencial definitorio de la Constitución no puede reducirse a un único artículo constitucional y (v) que la enunciación del elemento esencial identificado no implica imponer límites materiales intocables al poder de reforma<sup>46</sup>. De un lado, hemos mostrado que existe un amplio referente normativo en el que se plasma la *representación política y popular y la prevalencia del interés general sobre el particular como elemento esencial del régimen político colombiano*, hasta el punto que conforma el fundamento mismo de su estructura, y de ninguna manera se reduce a una única disposición de la Constitución.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, sentencia C-574 de 2011, M. P.: Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, sentencia C-574 de 2011, M. P.: Juan Carlos Henao Pérez.

De otro lado, consideramos que sostener que la representación política y la prevalencia del interés general sobre el interés particular sean elementos esenciales de la Constitución, no equivale a afirmar que cualquier modificación a ella deba considerarse un exceso del poder de reforma. Nuestra argumentación no lleva a sostener que se trata de elementos inmodificables; lo único que se ha afirmado en la demanda es que no puede eliminarse la obligación de los congresistas de actuar siempre consultando la justicia y el bien común y de responder frente a sus electores, y la facultad de la ciudadanía de controlar que la representación política sea ejercida en pro del pueblo soberano y no, como se hizo por un gran número de congresistas en la aprobación de la reforma a la justicia, buscando beneficios particulares.

En este sentido, por ejemplo, consideramos que el régimen de inhabilidades y de conflicto de intereses sí podría reformarse siempre y cuando ello no implique que la ciudadanía quede desprovista de los mecanismos de control propios de una democracia participativa en la que el único soberano es el pueblo. En este sentido, el poder constituyente derivado sí puede hacer modificaciones a la Carta, siempre y cuando se respeten los elementos definitorios de la Constitución Política, siendo unos de ellos el de la representación política y popular y el de la prevalencia del interés general sobre el particular.

**2.3. La Reforma a la Justicia, así como lo hizo el acto legislativo ya demandado, establece una democracia representativa no efectiva sino puramente nominal y desconoce el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.**

En el apartado anterior sostuvimos que son elementos esenciales a la Constitución Política la representación política y popular y la prevalencia del interés general, y definimos su alcance, haciendo especial énfasis en las implicaciones que tiene en el ejercicio de la función legislativa y su estrecha conexión con la pérdida de investidura como consecuencia de la verificación de un conflicto de intereses o la presencia de inhabilidades. Ahora, en esta sección estudiaremos de qué manera la reforma a la justicia, como lo hace **el Acto Legislativo No. 01 de 2001**, sustituye este elemento esencial y lo reemplaza por otro nuevo. Aduciremos que el acto demandado establece una grieta en el sistema democrático representativo diseñado por el constituyente originario, instalando una democracia no efectiva sino puramente nominal en el ámbito legislativo, por cuanto elimina un mecanismo ciudadano de control para verificar que los congresistas, al legislar, efectivamente busquen el bien común y la justicia, en vez de sus propios intereses y, de contera, les permite desconocer el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular.

Adicionalmente, sostendremos que esta grieta, aun cuando parece referirse exclusivamente a la función legislativa, puede en lo sucesivo ampliarse a otros órganos de elección popular, haciendo plausible pensar que la democracia no efectiva sino nominal vaya a ser el nuevo modelo político que exista en Colombia.

Para justificar la anterior tesis, conviene recordar que la reforma a la justicia reiteró el contenido del **Acto Legislativo No. 1 de 2001** demandado con anterioridad, en cuanto modifica el régimen de pérdida de investidura, al disponer que el conflicto de intereses no aplicará cuando se discutan y voten actos legislativos. Esto implica que la figura de la pérdida de investidura está ahora limitada en la función legislativa solo para la discusión y votación de las leyes, con excepción de la ley orgánica del Reglamento del Congreso en virtud del artículo 27 de la reforma, así como para los asuntos relacionados con los diputados de asambleas departamentales, los miembros de los concejos municipales y los ediles de localidades.

Esta reforma constitucional a la justicia modifica sustancialmente dos elementos esenciales de la Constitución. Según se explicó anteriormente, la representación política y popular y el principio de prevalencia del interés general sobre el particular, implican que los representantes elegidos popularmente tienen responsabilidad política y deben actuar a nombre del pueblo, y no a nombre propio (artículos 3, 6, 95.1, 123 y 133), y la manera de garantizar lo anterior es mediante herramientas de control, como lo es la pérdida de la investidura por violación del régimen de conflicto de intereses y de inhabilidades. En este sentido, la reforma acusada introduce una excepción a la integridad del mandato parlamentario, propio de la representación política y popular, pues señala que la función que cumplen los congresistas ya no debe guiarse solo por el bien común y por la justicia (artículos 3, 123 y 133), o sea, respetando la prevalencia del interés general sobre el particular, al convalidar que puedan participar en la elaboración de normas aquellos congresistas que hayan violado el régimen de inhabilidades o tengan posiciones parciales sobre determinado asunto, sin que pueda controvertirse esta manera de ejercer el mandato parlamentario.

De hecho, el acto acusado, más que una reforma a la justicia, en provecho de la gente, constituye una modificación de fondo al régimen político democrático, por cuanto desnaturalizó la institución de pérdida de investidura de los congresistas, estableció privilegios en el juzgamiento penal de ellos mismos, y finalmente con su vigencia hacía posible que muchos procesados ex funcionarios y ex congresistas – el gobierno dice en el escrito de Objeciones a la reforma que 1.500 – salieran de las cárceles. Con ello también los congresistas con intereses particulares no sólo le dieron una estocada a la democracia participativa y representativa debilitando totalmente el control social sobre sus actuaciones y permitiendo se desconociera la prevalencia del interés general sobre el particular, sino que también afectaron el balance en las relaciones entre las ramas del poder público, al suprimir o debilitar competencias de las corporaciones judiciales que los estaban investigando o juzgando, en su propio beneficio, como veremos en detalle en el punto 2.6.

Con la modificación, que introdujo el **Acto Legislativo No. 1 de 2011** y reiteró y agravó la reforma a la justicia, al régimen de pérdida de investidura, el pueblo no puede controlar que los congresistas que ha elegido actúen dejando al margen sus intereses privados, buscando exclusivamente la justicia y el bien común. De esta manera, la Constitución podrá ser utilizada como un escudo por los congresistas que pretendan reformarla y legislar sobre asuntos respecto de los cuales tengan interés, pues de esta manera no deberán responder por el incumplimiento de sus deberes como congresistas (señalados en los artículos 3, 123 y 133 de la CP) ni tendrán una sanción ejemplar como es la pérdida de la investidura. Además, la reforma demandada socava la transparencia como finalidad del trámite parlamentario (artículo 144 de la CP), pues admite que en la discusión y votación de normas confluyan intereses públicos y privados, sin que pueda establecerse cuál de ellos motivó la decisión del o de los congresistas que se encuentren en tal situación.

En contra de lo que hemos planteado hasta ahora podría aducirse que el conflicto de intereses solo podría verificarse tratándose de asuntos particulares, que son regulados mediante leyes, y no respecto de asuntos generales y abstractos, que son regulados por la Constitución, por lo cual la reforma a la justicia impugnada no alteraría los controles al ejercicio representativo del poder. Esta afirmación no es válida, por las razones que pasamos a exponer. Si bien es cierto que por regla general los actos legislativos tienen un carácter general y por ello afectan de igual modo a todos los colombianos independientemente de si son parlamentarios o no, también ha sido ampliamente reconocido que una norma constitucional puede ocuparse de



regular asuntos concretos. Por ello, *en casos excepcionales* podrá generarse un conflicto de intereses cuando aparezca demostrada la existencia de un interés privado concurrente en la cabeza de un miembro del Congreso al momento de actuar como constituyente derivado<sup>47</sup>. Al respecto, conviene recordar, además, que la Constitución Política de 1991 es muy amplia y regula numerosas materias, lo cual puede abrir mayormente la posibilidad de que se presente el fenómeno del conflicto de intereses en cabeza de cualquiera de los representantes. En este mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

*“Cuando se trata de Actos Legislativos orientados a reformar disposiciones relacionadas con regulaciones expresas de conductas, como parece suceder en el caso de la denominada "reforma política", no cabe duda que aunque formalmente se esté frente a un tema de rango constitucional, su contenido no difiere sustancialmente de aquellos que son propios de la ley, razón por la cual el tema relacionado con conflictos de intereses debe recibir idéntico tratamiento, como si se tratara de un proyecto de ley”<sup>48</sup>.*

Adicionalmente, si bien lo usual es que las normas de mayor jerarquía sean más generales que las de inferior jerarquía (lo cual justificaría que el conflicto de intereses fuera aplicable para leyes pero no para actos legislativos), esto no es una regla que se cumpla en todos los casos, pues normas de mayor jerarquía también pueden regular materias concretas, con la misma precisión que lo hacen las normas de inferior jerarquía. Desconociendo lo anterior, la reforma a la justicia, así como el **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, conduce a la situación de que respecto de la deliberación y votación de una misma norma podría haber una aplicación diferente del conflicto de intereses dependiendo de su trámite: si este es el propio de los actos legislativos no aplicaría el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, mientras que si se tramita como proyecto de ley sí aplicaría tal sanción.

Lo anterior tiene implicaciones complejas en el diseño institucional colombiano, teniendo en cuenta que no existe delimitación material alguna entre los asuntos que deben decidirse mediante ley y aquellos que deben ser objeto de reforma constitucional. Para decirlo con más precisión, no existe restricción para que un asunto que pueda ser regulado mediante ley pueda también serlo mediante reforma constitucional. Así, cualquier asunto aprobado mediante ley puede también serlo mediante acto legislativo, lo cual lleva a un escenario absurdo: la aplicación del conflicto de intereses dependerá no del asunto regulado, sino del trámite que se elija darle. En este sentido, con la aprobación de la reforma a la justicia por el Congreso, así como en virtud del **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, la Constitución podrá empezar a ser vista por algunos representantes del pueblo en el Congreso como la oportunidad para revestir de legitimidad jurídica a sus intereses privados en el ejercicio de sus funciones, frente a lo cual el pueblo soberano no contará con una herramienta de control efectiva para forzar a sus representantes a actuar consultando la justicia y el bien común, y a responder y a rendir cuentas por sus actuaciones, según lo señalado en los artículos 3, 123 y 133 de la CP.

Por lo anterior, si aceptamos que el régimen de conflicto de intereses puede darse respecto del trámite de un proyecto de ley, o en relación con una actuación administrativa del Congreso, es evidente entonces que con mayor

<sup>47</sup> Ejemplo claro de ello fue la votación del acto legislativo 01 de 2005, en el cual se reformaba el régimen de pensiones de los parlamentarios, ya que varios de ellos se declararon impedidos por encontrarse próximos a obtener su pensión.

<sup>48</sup> Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No: 1.903, Número único: 11001-03-06-000-2008-0038-00, M. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, 15 de mayo de 2008.

razón ha de exigirse transparencia absoluta y prescindencia total de intereses particulares de los congresistas cuando se trate de una reforma a la Constitución. No obstante, como consecuencia de la reforma constitucional impugnada se tolera la existencia de un conflicto de intereses para la discusión y votación de actos modificatorios de la Constitución que, inexplicablemente, se repudia para el trámite de una ley o para una actuación administrativa, con excepción de la ley orgánica del Reglamento del Congreso. Ello significaría que para los asuntos de menor rango jurídico habría una exigencia mayor de transparencia e imparcialidad que para el trámite de una reforma constitucional.

La modificación introducida por el Acto Legislativo No. 1 de 2011 y reiterada y ampliada por la reforma a la justicia habilita incluso al constituyente derivado a establecer procedimientos que impidan su control. En efecto, teniendo en cuenta que los congresistas ya no deben declararse impedidos para discutir asuntos que los afecten, podrán ampliar las prerrogativas de las que gozan y debilitar o eliminar incluso los controles interinstitucionales que existen en virtud de la separación de poderes. O sea, reformar la Constitución en su propio beneficio, contrariando el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, como lo hicieron quienes aprobaron la reforma constitucional objeto de esta demanda.

Por esto, puede concluirse que el **Acto Legislativo No. 1 de 2011** introduce, y la reforma a la justicia reproduce y le da mayor alcance, a un elemento esencial nuevo en la Constitución: la representación popular entendida como un cheque en blanco a los representantes elegidos por el pueblo para que puedan actuar en la discusión y votación de actos legislativos atendiendo a intereses privados, sin que los ciudadanos tengan la posibilidad de controlar sus actuaciones y controvertirlas con el fin de que la función legislativa se ajuste a los propósitos de un régimen genuinamente representativo: servir al bien común y a la justicia, no al interés privado. Es posible concluir que con la modificación introducida al ordenamiento colombiano por la reforma a la justicia impugnada se instaura un régimen político “democrático” deficiente, diferente al establecido en la Constitución de 1991 fundamentado en la soberanía popular. Este nuevo modelo político se basa en la premisa de que quien sea que gane una elección tendrá derecho a ejercer sus funciones conforme a sus caprichos, restringido solo por la realidad de las relaciones de poder existentes y por un periodo en funciones limitado constitucionalmente.

**2.4. El elemento introducido por la reforma a la justicia, al reiterar la modificación hecha por el Acto Legislativo No.1 de 2011 demandado con anterioridad, es contradictorio con la representación política y popular y la prevalencia del interés general sobre el particular, en tanto elementos esenciales de la CP.**

En los dos apartes anteriores hemos abordado las dos primeras etapas del juicio de sustitución, por lo que resta entonces confrontar los elementos fundamentales de la Constitución de 1991: la representación política y popular y la prevalencia del interés general sobre el particular, con el elemento esencial que introdujo la reforma a la justicia en la misma línea del **Acto Legislativo No. 1 de 2011**: la democracia representativa no efectiva sino puramente nominal.

En nuestra opinión, ambos elementos no son ligeramente diferentes, sino que se distancian a tal punto que se trata de dos aspectos contradictorios e irreconciliables. Así, con anterioridad a la aprobación de la reforma a la justicia y del acto legislativo demandado, en Colombia se garantizaba la representación popular efectiva de los elegidos a sus electores, lo cual implicaba que estos debían actuar con la finalidad de lograr el bien común y la justicia (artículos 3,

123 y 133 de la CP), y si no lo hacían y actuaban en nombre propio, abusaban del derecho (artículo 95.1 de la CP) y podían llegar a ser sancionados (según lo establecen los artículos 40, 103, 183 y 259 de la CP). Este modelo aplicaba para todos los niveles de organización: nacional, departamental y local. En el ámbito nacional, con relación al Congreso de la República, el control que permitiría a los ciudadanos inspeccionar las actuaciones de aquellos a quienes eligieron para el cargo de congresistas es la figura de la pérdida de la investidura, sobre todo la causal 1 del artículo 183 de la CP, que indicaba que los congresistas que tuvieran interés particular en la discusión y votación de un asunto y no se declararan impedidos, o que hubieran violado el régimen de inhabilidades, podrían incurrir en esa sanción.

De ser promulgada la Reforma a la Justicia aprobada, si bien la Constitución continúa planteando que los elegidos deben buscar el bien común y la justicia (artículos 3, 123 y 133) y que nadie puede abusar de sus derechos –ni siquiera los congresistas– (artículo 95.1 de la CP), se crea una zona de excepción en la que no puede exigirse el cumplimiento de tales mandatos, al facultarse a los congresistas a legislar en nombre propio, con la única limitante de tramitar sus intereses personales mediante reformas constitucionales, sabiendo estos que si actúan de esta manera no tendrán que temer sanción alguna. En este sentido, los elementos característicos de la representación política y popular como pilar fundamental de la Constitución Política y la prevalencia del interés general sobre el particular han sido cambiados por otros.

Como fue expuesto en detalle, la representación política y popular es un elemento esencial del régimen democrático colombiano diseñado por la Constitución Política, dicha representación política y popular se caracteriza por que el mandato de los elegidos para un cargo se ejerce no en su propio nombre, sino en nombre del bienestar del pueblo elector y de la justicia (artículos 3, 123 y 133 de la CP). Para hacer operativo este mandato, la CP estableció mecanismos de participación para que el pueblo pudiera controlar a sus representantes (artículos 40, 103, 183 y 259 de la CP). En el ámbito legislativo, la pérdida de investidura cumple esta función.

Igualmente, como ya también hubo oportunidad de explicar, la reforma a la justicia, en reiteración del **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, restringe una causal de pérdida de investidura (establecida en el artículo 183.1 de la CP), que es precisamente aquella que permite a los ciudadanos verificar que el mandato sea ejercido en los términos de la CP (artículos 3, 123 y 133) y no en provecho propio. Siendo así, podemos afirmar que la reforma demandada instauró un elemento esencial nuevo en la Constitución, el cual es integralmente diferente al existente antes de la vigencia del acto legislativo mencionado y de la aprobación de la reforma. Los pilares fundamentales de la CP de 1991 son, como se ha dicho ya varias veces, la representación política y popular como elemento esencial del régimen político colombiano y la prevalencia del interés general sobre el particular; mientras que el pilar fundamental instaurado por la reforma demandada es el de la representación no efectiva sino puramente nominal, donde desaparece la prevalencia del interés general.

Los dos elementos antes mencionados se diferencian por una razón principal. En virtud de la representación política y popular, existen mecanismos de control para sancionar a las personas elegidas por el pueblo que no desempeñen sus funciones en pro de la justicia y del bien común. En este sentido, es claro que el mandato representativo no es un “cheque en blanco” que el pueblo le entrega a sus representantes, sino que tiene límites infranqueables que pueden hacerse cumplir. Por su parte, en virtud de la reforma a la justicia y del **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, aun cuando siguen existiendo normas que disponen que el mandato parlamentario debe ejercerse persiguiendo únicamente el bienestar

general y la justicia (nos referimos a los artículos 3, 123 y 133 de la CP), no existe manera de exigir el cumplimiento de tales disposiciones cuando la actuación de los parlamentarios se desvíe de lo que allí se dice y actúen en beneficio de su interés particular.

Esta modificación de la representación política y popular es especialmente significativa, si se tiene en cuenta que se refiere al máximo órgano de representación política (el Congreso de la República) y a las normas de mayor jerarquía dentro del sistema jurídico colombiano (los actos legislativos, al igual que la ley orgánica del Reglamento del Congreso). Igualmente, la alteración de la representación política y popular es aún mayor si se tiene en cuenta que puede llegar a replicarse en los niveles de organización departamental y local. En efecto, la pérdida de investidura, inicialmente prevista para los congresistas, ha sido ampliada también a los diputados, concejales y ediles. En este sentido, podrá plantearse la aplicación por analogía de la excepción introducida por la reforma a la justicia y el **Acto Legislativo No. 1 de 2011**, haciendo que los impactos en la representación política y popular, ya de por sí significativos, sean mucho más profundos. Pero además, constituye una excepción notable respecto del resto de servidores públicos, no solo de aquellos elegidos popularmente, en efecto, conviene recordar que el artículo 40 de la ley 734 de 2002<sup>49</sup> señala que es deber de todo servidor público declararse impedido para actuar en un asunto en el que tenga interés particular, lo cual es un desarrollo del mandato constitucional de imparcialidad en el ejercicio de cargos públicos (consagrado en el artículo 209 de la CP). Así, la reforma a la justicia acusada, y el acto legislativo demandado con anterioridad, promueven el desmonte progresivo del mandato de imparcialidad que se encontraba presente para el ejercicio de funciones públicas, de acuerdo con el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.

Nótese entonces que aunque el **Acto Legislativo de 2011** reforma solo un artículo de la Constitución Política, que repite y amplía la reforma a la justicia, su impacto en el andamiaje constitucional es hondo y se extiende a diferentes normas constitucionales que constituyen la estructura del régimen político democrático introducido en el 91, con fundamento en la soberanía popular. Así, en primer lugar, limita los postulados constitucionales de los que se desprende que el régimen político colombiano tiene elementos de democracia participativa (Preámbulo y artículos 1, 2, 3, 40, 103, 183, 184, 259, entre otros, de la CP), pues como se mencionó la pérdida de investidura es un derecho fundamental de las personas que hace efectiva la representación, al permitir al pueblo ejercer control social sobre la actuación de sus representantes, y la reforma a la justicia suprime varias de sus causales. En segundo lugar, limita las normas que establecen que el mandato representativo exige que los representantes legislen con base en el bien común y la justicia, y no en provecho propio (artículos 3, 6, 95.1, 123 y 133 de la CP). También deja sin efectos las normas constitucionales que pretenden establecer un procedimiento legislativo transparente (en especial, artículo 144 de la CP), con el fin de verificar que los representantes actúen solo atendiendo al bien común y la justicia, pues ahora en el trámite de los actos legislativos podrán concurrir en un congresista intereses privados y públicos, sin que la ciudadanía conozca cuál de ellos es el que motiva su decisión y exija las responsabilidades consecuentes.

**2.5. La Votación favorable de los Congresistas con Conflicto de intereses a la reforma a la justicia, en su propio beneficio, sustituye la Constitución, al ser contraria a la representación política y popular y a la prevalencia del interés general sobre el particular.**

---

<sup>49</sup> “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Como ya se dijo, la Reforma a la Justicia suprimió el conflicto de intereses de los Congresistas en la aprobación de las reformas constitucionales, como ya lo había hecho el **Acto Legislativo No. 1 de 2001**, burlando nuevamente el mandato popular de actuar consultando la justicia y el bien común, y en previsión de la muy probable declaratoria de inexequibilidad de este último por la Corte Constitucional.

En consecuencia, despejado ese obstáculo por la Reforma del 2011, los congresistas investigados por la Sala Penal de la Corte Suprema o por el Consejo de Estado para pérdida de la investidura, o con claros conflictos de intereses, pudieron votar la reforma a la justicia en su propio beneficio, o en el de sus parientes y amigos políticos.

En un intento deliberado de volver a las épocas de impunidad de los parlamentarios, cambiaron los investigadores, los jueces, las causales, los procedimientos y dispusieron que en la votación de la Ley Orgánica contentiva del Reglamento del Congreso tampoco tendrían conflicto de intereses.

Hicieron un golpe de estado a sus juzgadores, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, contrariando la autonomía judicial, al debilitar estas corporaciones en pleno ejercicio de sus funciones:

Como ya se ha explicado en los capítulos anteriores, se le quiso dar un entierro de tercera a la pérdida de la investidura de los congresistas, institución que creó la Asamblea Constituyente atendiendo el clamor del pueblo colombiano, agotado, ahora como hace 20 años, con los abusos del Congreso. Cuando 37 Congresistas se encuentran investigados por el Consejo de Estado<sup>50</sup>, la reforma introduce elementos que desnaturalizan la institución que ha contribuido a depurar la política, y la hacen inoperante, tales como: el debilitamiento y la

---

<sup>50</sup> **CONGRESISTAS ELEGIDOS EN 2010 CON PROCESOS DE PERDIDA DE INVESTIDURA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO**

1	JAVIER CACERES LEAL	ABSUELTO
2	JOSE IGNACIO BERMUDEZ SANCHEZ	
3	RUBEN DARIO RODRIGUEZ GONGORA	
4	GERARDO TAMAYO TAMAYO	
5	MIGUEL DE JESUS ARENA PRADA	
6	ANGEL ANTONIO CUSTODIO CABRERA BAEZ	ABSUELTO
7	PEDRITO TOMAS PEREIRA CABALLERO	
8	LUIS ENRIQUE SALAS MOISES	PERDIDA DE INVESTIDURA
9	JAIME CERVANTES VARRELO	
10	HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA	
11	MONICA DEL CARMEN ANAYA ANAYA	
12	DILIAN FRANCISCO TORO TORRES	
13	PLINIO EDILBERTO OLANO BECERRA	
14	MANUEL MESIAS ENRIQUE ROSERO	
15	PIEDAD DEL SOCORRO ZUCCARDI DE GARCIA	
16	JUAN CARLOS ROBERTO VELEZ URIBE	
17	ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA	
18	CARLOS ROBERTO FERRO SOLANILLA	
19	JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA	ABSUELTO
20	JOSE DAVID NAME CARDOZO	
21	LIBARDO ENRIQUE GARCIA GUERRERO	ABSUELTO
22	OSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO	
23	JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ	
24	LUIS ENRIQUE DUSSAN LOPEZ	
25	ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE	
26	JUAN FRANCISCO LOZANO RAMIREZ	
27	VICTORIA EUGENIA VARGAS VIVES	
28	EUGENIA PRIETO SOTO	
29	EDUARDO JOSE CASTAÑEDA MURILLO	
30	BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL	
31	EDUARDO CARLOS MERLANO MORALES	
32	NICOLAS ANTONIO JIMENEZ PATERNINA	
33	OSCAR DE JESUS MARIN	
34	HERNANDO CARDENAS CARDOSO	
35	RAFAEL ROMERO PIÑEROS	
36	FUAD EMILIO RAPAG MATAR	
37	JAIME ALONSO VASQUEZ BUSTAMANTE	
38	SIMON GAVIRIA MUÑOZ	
39	FELIPE FABIAN OROZCO VIVAS	
40	EDUARDO AGATON DIAZ GRANADOS ABADIA	
41	NESTOR IVAN MORENO ROJAS	
42	ISSA ELIADUE GUTIERREZ	

supresión de algunas causales a pesar de ser de extrema gravedad y su regulación legal por los mismos congresistas.

En efecto, según el párrafo 1º. del artículo 183, contenido en el artículo 6 de la Reforma, el conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos; y según el artículo 27, tampoco cuando participen en el debate y votación del proyecto que modifique la ley orgánica del Reglamento del Congreso en desarrollo del acto legislativo; se suprime como causal la violación del régimen de inhabilidades a última hora por la Comisión de Conciliación, supresión acogida por la plenaria, sin debate previo alguno. También se suprime como causal por el párrafo 3º, la contenida en el artículo 110 de la Constitución y además, la consistente en no tomar posesión del cargo dentro de los 8 días siguientes a la fecha de instalación del Congreso, con lo cual se regresa a la vieja práctica de que personajes conocidos encabecen listas de candidatos para luego no entrar a ejercer las funciones, lo cual es una burla a la voluntad de los electores.

Desaparece la responsabilidad objetiva cuando se incurra en causales tan graves como las establecidas por la Asamblea Constituyente, al establecer en el inciso 1 del artículo 184 (artículo 7º de la reforma) que en el proceso de suspensión (sanción que se agrega a la pérdida) y pérdida de la investidura se *tendrá en consideración el dolo o la culpa con que se haya actuado y la sanción deberá atender al principio de proporcionalidad*. Además dispone que la ley, o sea los congresistas sin conflicto de intereses, regulará las causales previstas en la Constitución y los términos de caducidad de la acción y de prescripción de la suspensión o la pérdida de la investidura.

Finalmente dificulta la participación ciudadana y el control social de los electores que no sean abogados, en relación con los congresistas elegidos, cuando establece que la solicitud de pérdida de investidura deberá contener los fundamentos de hecho y de derecho y las razones jurídicas que el demandante considere relevantes para estructurar una causal de pérdida de investidura, y además, se pone una talanquera a las demandas de suspensión o pérdida de investidura, al estipular que cuando éstas sean “infundadas o temerarias”, los demandantes serán condenados a pagar las costas del proceso.

En el párrafo transitorio del artículo 184 se ordena que los expedientes que se encuentren para fallo deben ser nuevamente repartidos y que *“igual procedimiento se surtirá en los demás procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de los congresistas”*. O sea que se trata de entorpecer y retrasar el trámite no solamente de los expedientes sobre pérdida de investidura, sino cualquier otro proceso contra los congresistas, cuando se sabe que un nuevo reparto hace que el expediente pierda el turno, cuando por ejemplo en la Sección Tercera del Consejo de Estado que estudia los procesos de contratación pública y de responsabilidad extracontractual, el atraso es de doce años.

La Sala Penal de la Corte Suprema adelanta 130 procesos contra congresistas y excongresistas por el presunto delito de concierto para delinquir: 112 investigados, 7 más en etapa de instrucción y 11 en etapa de juicio. El proyecto, en lugar de fortalecer la Sala Penal, le arrebató estas funciones al crear una Sala de Investigación y Calificación y una Sala de Juzgamiento y al atribuir la segunda instancia a la Sala Plena de la Corte Suprema, y estableciendo un procedimiento largo y dispendioso. Es fácil deducir que éste podría ser el fin del juzgamiento de la parapolítica y que las investigaciones en curso quedarán en un limbo jurídico.

Los congresistas se auto-constituyen en ciudadanos privilegiados, y extienden esta condición a otros aforados, en contra del principio de igualdad de todas las personas garantizado por el artículo 13 de la Carta, al disponer en el artículo 16 que introduce en el párrafo 2 del artículo 235 que solo podrán ser privados de la libertad cuando la resolución de acusación esté en firme, a menos que sean aprehendidos en flagrante delito, o sea que, además, podrán seguir votando los proyectos de ley.

La reforma a la justicia acusada establece obstáculos para el control social sobre los aforados, entre ellos los secretarios de las Cámaras legislativas, al disponer que la denuncia o queja por delitos, faltas disciplinarias o fiscales, debe presentarse personalmente por el denunciante mediante escrito acompañado de las pruebas que obren en su poder, con lo cual muchos procesos, en especial aquellos por “parapolítica” o “farcpolítica”, y por corrupción, no podrán adelantarse, pues la inmensa mayoría de dichas denuncias se han hecho mediante anónimos, por obvias razones.

Además de haber querido la impunidad de los procesos en trámite contra congresistas, exfuncionarios, sobre parapolítica y corrupción, la reforma a la justicia no significa una garantía para el derecho de acceso a la justicia de todas las personas, y por el contrario, significa un gran retroceso. A pesar de que originalmente ese era el objetivo declarado por el gobierno para radicar el proyecto de reforma, a lo largo del camino culebrero de ocho debates en dos legislaturas sucesivas, el proyecto se fue degenerando hasta que prácticamente desapareció el interés inicial y el resultado final atenta contra la propia administración de justicia:

Atenta contra la autonomía judicial. Las siguientes disposiciones debilitan la separación de poderes e introducen serios desequilibrios frente al poder ejecutivo y legislativo: la presencia permanente del ministro de Justicia en la Sala de Gobierno Judicial; la elección por el Congreso de los magistrados del Consejo Nacional de Disciplina Judicial. Con ello, lo único que se está modificando es el nombre de la institución y los encargados de elaborar las ternas con los peligros ya conocidos de politización de la justicia.

Desjudicializa y privatiza la justicia. Como remedio para la congestión judicial, que es un problema crónico, se atribuyen funciones judiciales a abogados particulares, a empleados administrativos y judiciales, a notarios, y a conjuces, o sea abogados particulares, en lugar de fortalecer las instituciones. Con ello se intensifica la tendencia hacia la privatización de la justicia.

Amenaza seriamente la gratuidad de la justicia. Con la autorización para el cobro del arancel judicial se limitará el acceso a la justicia precisamente para quienes no cuentan con los recursos necesarios.

No exige mayores calidades para ser magistrados. Se vuelve a la cooptación para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y aunque se aumentan la edad y la experiencia para ser candidato, no establece un sistema de méritos, para evitar las consideraciones partidistas y de otra índole para su elección, que subsisten en la actualidad.

Buena parte del presupuesto de la rama se gastará en los nuevos organismos. El proyecto crea varias corporaciones para garantía de los aforados, cuyas faltas disciplinarias, penales o fiscales deberían ser excepcionales y no generalizadas, como en la actualidad, lo cual hace preguntarnos si *¿Quedaría algo para los juzgados y los tribunales?*

Prebendas antiéticas a magistrados y funcionarios judiciales. La aplicación del aumento de la edad de retiro forzoso de los actuales magistrados – de 65 a 70 años – y de su período de ocho a doce años, por el párrafo transitorio del artículo 233, contenido en el artículo 15 de la reforma, constituye un pésimo precedente ético de cambio de las reglas de juego a funcionarios en ejercicio. Además, afecta la independencia de la Corte Suprema y del Consejo de Estado en relación con las investigaciones que adelanten contra los congresistas. Y el asegurar la continuidad en el cargo al actual Director Ejecutivo de la Rama en el artículo 19 párrafo transitorio del artículo 256, tiene un tufillo clientelista y viola las mismas normas aprobadas sobre las calidades que debe tener.<sup>51</sup>

En conclusión el proyecto apunta a mayor impunidad de los congresistas, excongresistas y altos funcionarios y exfuncionarios, lo que constituye un notable retroceso en la depuración de la política; además, recorta la competencia de corporaciones que han demostrado su independencia y efectividad, como la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, desinstitucionaliza la justicia y constituye un retroceso en relación con el derecho de toda persona de acceder a una justicia pronta y cumplida. Por estas razones, incumple gravemente el artículo 133 y otros artículos constitucionales ya mencionados, ya que los miembros del Congreso de la República que votaron a favor del texto cuestionado no actuaron consultando la justicia y el bien común y muchos de ellos lo hicieron cuando tenían serios conflictos de intereses.

## **2.6. Otros Vicios de procedimiento en la formación de la Reforma a la Justicia.**

El Gobierno manifestó al Congreso que se abstenía de tramitar la promulgación del Acto Legislativo porque consideraba que debía devolverlo con objeciones, toda vez que en el trámite de sus disposiciones y en el contenido de las mismas se observaban serias deficiencias jurídicas y de conveniencia que atentaban gravemente contra el orden constitucional y la seguridad jurídica de los colombianos. Estas objeciones fueron admitidas por el Congreso en las sesiones extras para las cuales fue convocado, y con base en ellas decidió archivar la reforma aprobada en sesiones ordinarias, lo cual es prueba suficiente de las graves irregularidades en el procedimiento de la reforma a la justicia; por ello nos limitamos a presentar un resumen de ellas y anexamos la comunicación del Gobierno al Congreso.

Observó que el procedimiento de aprobación de los textos de la reforma se hizo de espaldas a la voluntad de las Cámaras, en flagrante exceso de las facultades de la Comisión de conciliación y, por qué no, en un ejercicio abusivo de competencias que podría calificarse como desviación de poder, incurriendo en seria violación del proceso de reforma constitucional.

Las razones del Gobierno para objetar el Proyecto de Acto Legislativo agrupadas según la gravedad o grado de impacto de los vicios advertidos se resumen en las siguientes:

Por inconstitucionalidad originada en los vicios provocados en la actuación de la Comisión de Conciliación y que a juicio del Gobierno exponen de forma grave la institucionalidad judicial e incurrieron en la inobservancia del trámite legislativo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992, así como en la conformación de la misma y su competencia.

---

<sup>51</sup> Cuadro anexo.



Algunas de las disposiciones fueron adoptadas sin sujeción al principio de consecutividad, que garantiza que todas las normas aprobadas por el Congreso reciban el número de debates y votaciones reglamentarias, lo cual permite concluir que dichas iniciativas no fueron suficientemente discutidas por los congresistas y, por tanto, que sus consecuencias jurídicas no fueron adecuadamente valoradas. Por ello el Gobierno califica la reforma como “manifiestamente ilegítima”.

En efecto, la Comisión de Conciliación excedió lo dispuesto en el artículo 161 constitucional en cuanto a su función de *“conciliar los textos”*, o sea, según el artículo 186 de la Ley 5ª. de 1992 *“superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto”*, considerando como discrepancias *“las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”*.

Es así como la Comisión de Conciliación, sin competencia para ello, y en desconocimiento flagrante del principio de consecutividad, por no existir discrepancia entre los textos de Senado y Cámara, que atribuían a la Fiscalía General las funciones de investigador y acusador y la Corte Suprema de Justicia las de juzgador, añadió al inciso 1º del párrafo 2º del artículo 235 la referencia en cuanto a que la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia conocería de la investigación de los funcionarios a los que se refiere el numeral 2 y 3, y sumó la referencia a los del numeral 4, lo cual implicaba que además de graves problemas de inconveniencia, pretendía que un enorme catálogo de funcionarios públicos gozaran de esta garantía, que está dada y diseñada únicamente para proteger el ejercicio de ciertos cargos, provocando entonces la más grave afectación posible en el diseño institucional, pues todos los funcionarios que a partir de la entrada en vigencia del Proyecto de Acto Legislativo pasaran a ser aforados ante la Corte, quedarían desprovistos de juez natural, con las consecuencias que ello implica en materia de prescripción, vencimiento de términos y libertad de los indiciados.

También considera el gobierno que la Comisión de Conciliadores excedió sus facultades y desconoció la voluntad de las respectivas plenarias en relación con el párrafo 2º. del artículo 16, en cuanto a la forma de elección de los Magistrados de la Sala de Investigación y Calificación que se crea en la Corte Suprema de Justicia.

De igual manera, el gobierno consideró que la Comisión de Conciliadores excedió sus facultades en relación con el numeral 1 del artículo 183, en cuanto integró la norma de manera sustancialmente permisiva, pues acogió un régimen de gradualidad (considerado por el Senado) pero eliminó la violación del régimen de inhabilidades. Se produjo así la fusión de dos sistemas incompatibles y diametralmente diferentes, lo cual condujo a la fusión de dos sistemas incompatibles y diametralmente diferentes.

De igual forma el Gobierno presentó objeciones por inconveniencia, las cuales señala mediante la comparación de los textos aprobados y los que resultaron producto de la conciliación. Y determina otras objeciones por violación del trámite de aprobación:

El trámite legislativo del párrafo transitorio del artículo 7º. del Acto Legislativo, por el cual se modifica el artículo 184, de la Carta, desconoció el principio de consecutividad. Por el mismo motivo se considera violatorio del procedimiento el párrafo del artículo 5º. del proyecto, que modifica el artículo 178.

De igual manera, el Gobierno objeta por inconstitucionalidad parcial el artículo 16 del proyecto, modificatorio del artículo 235 de la Constitución, en su numeral

segundo, relacionado con las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia de investigar y juzgar a los funcionarios de que tratan los artículos 135 numeral 2, cuya inclusión tardía adolece del mismo vicio de falta de consecutividad que aqueja al parágrafo 2º del artículo 5º del proyecto que modifica el artículo 178.

Concluye el gobierno que *“las objeciones particulares contra las disposiciones en las que se detectaron graves deficiencias de procedimiento y contenido tienen la magnitud de afectar la totalidad del acto en virtud de que han tendido un manto de ilegitimidad sobre todo el articulado del acto legislativo. La sospecha de ilegitimidad que pende sobre el proyecto ha provocado, incluso, el levantamiento de propuestas populares que buscan alternativas jurídicas para revertir esta iniciativa.”*

Es cierto que la conexidad de las normas que constituyen la totalidad del articulado hacen que sea imposible declarar algunas inconstitucionales y otras no, porque la reforma tiene conexidad entre unas y otras, lo que en caso contrario daría como resultado un texto incoherente de imposible aplicación.

### **3. Pretensiones**

Con base en los argumentos planteados, solicitamos a la Corte Constitucional que declare inconstitucional la reforma a la justicia aprobada por el Congreso de la República, por vicios de procedimiento en su formación, pues mediante esta fueron sustituidos elementos esenciales de la Constitución de 1991: *la representación política y popular dentro del régimen político colombiano, y la prevalencia del interés general sobre el particular*, cuyos fundamentos normativos se encuentran en distintas disposiciones constitucionales, a saber: Preámbulo y artículos 1, 2, 3, 6, 40, 95, 103, 123, 133, 144, 149, 165, 167, 179, 180, 183, 184, 259, y además con graves consecuencias para el sistema de pesos y contrapesos establecido en la Carta. Además, por los evidentes vicios en el trámite de la reforma, señalados por el gobierno y aceptados por el Congreso.

### **4. Pruebas**

Nos permitimos anexar las siguientes pruebas documentales para que sean tenidas en cuenta por la Honorable Corte Constitucional:

- a. Fotocopia de la Gaceta del Congreso No. 383 del martes 19 de junio de 2012, donde aparece el Informe de Conciliación al proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado – 143 Cámara.
- b. Fotocopia de las Objeciones Presidenciales al P.A.L. 07 de 2011 Senado, 143 de 2011 Cámara, con fecha 25 de junio de 2012.
- c. Fotocopias de los oficios de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado sobre las investigaciones a los parlamentarios.

Por la premura del tiempo y la urgencia de presentar la demanda dada la situación de incertidumbre institucional existente, nos reservamos la posibilidad de adiccionarla y de aportar o solicitar la práctica de otras pruebas, de considerar que son útiles para el análisis de constitucionalidad que deberá realizar la H. Corte Constitucional.

### **5. Notificaciones**

Recibiremos notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional – Sección Leyes, o en la siguiente dirección:  
Carrera 1 Este No. 70 A 18 Apto. 402. Bogotá, D.C. Tel. 2172355. Cel. 3156007649.

De la Honorable Magistrada y los Honorables Magistrados,

Muy respetuosamente,

María Teresa Garcés Lloreda  
Directora Corporación para la Defensa de lo Público  
C.C.

Gustavo Gallón Giraldo  
Director Comisión Colombiana de Juristas  
C.C.

Armando Novoa Garccía  
Director Centro de Estudios Constitucionales – Plural –  
C.C.

Marcela Romero de Silva  
Corpopública  
C.C.

Pedro Santana Rodríguez  
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía  
C.C.

Pablo Antonio Bustos Sánchez  
Presidente Red de Veedurías de Colombia – Red Ver  
C.C.

.

Óscar Enrique Ortiz González  
C.C.

Gustavo Bolívar  
Manos Limpias  
C.C.

Fabio Enrique Velásquez Carrillo  
Director Foro Nacional por Colombia

Mateo Jaramillo Garcés  
C.C.

Andrés López  
Espíritu del 91  
C.C.