



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 389

Bogotá, D. C., lunes, 25 de junio de 2012

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL 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.

Bogotá, D. C., 25 de junio de 2012

Doctor

JUAN MANUEL CORZO ROMÁN

Presidente

Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

En atención al oficio del pasado 20 de junio de 2012, mediante el cual se permite enviar al Presidente de la República “para su promulgación, 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 manifiesta que se abstiene de tramitar dicha promulgación y, en su lugar, devuelve con objeciones al Congreso el proyecto respectivo, 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.

1. Procedencia de las objeciones

Como lo establece el artículo 188 de la Constitución Política, el Presidente de la República “simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los

derechos y libertades de todos los colombianos”. Así lo indica expresamente el juramento que debe prestar ante el Congreso: “Juro a Dios y prometo al pueblo cumplir fielmente la Constitución y las leyes de Colombia”. Como ciudadano, el Presidente de la República está obligado a cumplir la Constitución, a acatarla (artículo 4° C. P.), a respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales, y colaborar con el buen funcionamiento de la Administración de Justicia (artículo 95 C. P.). Como servidor público, es su deber cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben (artículo 122 C. P.).

Es evidente que el ejercicio de las funciones propias del Jefe de Estado está orientado por el compromiso ineludible de acatar, respetar y hacer cumplir la Constitución y, con ello, de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta (artículo 2° C. P.). Este compromiso se evidencia en el ejercicio de sus funciones autónomas, pero también en el cumplimiento de los deberes que involucran a otras autoridades públicas.

Además, el artículo 113 de la Constitución advierte que los “diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Preservando el ámbito de las competencias de las distintas autoridades públicas, es deber del Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, cumplir y hacer cumplir los preceptos de la Constitución Política. De allí que el Presidente de la República esté autorizado por la Constitución para colaborar con la función del Congreso, en aquello que comprometa directamente la integridad y supremacía de la Carta.

Remitido el Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2011 Senado, 143 de 2011 Cámara y acumulados, “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, el Presidente

de la República observa que algunas de sus normas atentan gravemente contra la integridad y supremacía de la Constitución, que por disposición de ella misma está obligado a hacer respetar. En algunos casos, 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 conciliación y, por qué no, en un ejercicio abusivo de competencias que podría calificarse como desviación de poder. En otras de las disposiciones reprochadas, el efecto de lo aprobado es tan nocivo para la institucionalidad y tan opuesto a los fines del Estado que solo la premura de los debates, acosados por la culminación de la legislatura, permiten comprender el hecho de que hayan sido incluidas en el proyecto. Estos cambios hacen que todo el proyecto se haya tornado manifiestamente inconveniente. Finalmente, la vulneración ostensible del trámite de aprobación de otras de las disposiciones del proyecto, que sin lugar a dudas no soportaría el más elemental control constitucional, permite evidenciar que su inclusión no cumplió con los debates mínimos exigidos por la Constitución y, por tanto, que no fue suficientemente debatida a lo largo del trámite del proyecto por el Congreso.

En efecto, en el procedimiento de aprobación de algunas de las normas de la reforma se incurrió en seria violación del proceso de reforma constitucional, lo cual implica, en algunos de los casos, exceso evidente en el ejercicio de las competencias de la Comisión de Conciliación, cuando no una desviación o perturbación ilegítima de la voluntad del Congreso. El Gobierno encuentra con preocupación que en estos casos la voluntad de reforma constitucional del Congreso no parece haber quedado plasmada en el texto definitivo de la reforma y, en consecuencia, las disposiciones que podrían entrar en vigencia no reflejan la voluntad del pueblo, democráticamente representada en la de sus congresistas.

De otro lado, la reforma contiene disposiciones que presenta graves defectos de articulación en el ordenamiento jurídico, lo que las convierte en piezas altamente inconvenientes para el funcionamiento del Estado, para la administración pública, especialmente para la Administración de Justicia, y para la vigencia de derechos y garantías públicas de los asociados. Tal como se explicará más adelante, algunas de las normas aprobadas por el Congreso tienen la capacidad de desestabilizar el andamiaje de la Administración de Justicia en detrimento de la garantía de derechos como el acceso a la Administración de Justicia o la afectación de principios como el de responsabilidad de los servidores públicos o transparencia de la función pública.

Otras de las normas presentan problemas constitucionales fruto de la vulneración del trámite de reforma. 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.

Todas estas irregularidades son, no solo jurídicamente desacertadas o inconvenientes, sino incompatibles con el debido funcionamiento de la Administración de Justicia, así como con el ejercicio transparente de los deberes asignados a los miembros del Congreso. Las mismas

irregularidades comprometen seriamente los principios y valores constitucionales que el Presidente de la República está llamado a respetar o a hacer respetar por parte de las demás autoridades públicas. En estas condiciones, dada la gravedad de los hechos que se generarían como consecuencia de la entrada en vigencia de algunos de los artículos de esta reforma, es deber del Presidente de la República colaborar con el Congreso para evitar que su voluntad, instrumentalizada, se cristalice en un acto que no garantiza el cumplimiento de los fines para los cuales dichas instituciones han sido creadas.

Un análisis detenido de la institución de las objeciones gubernamentales, efectuado desde la perspectiva de los mecanismos constitucionales de protección de la Carta, permite llegar a la conclusión de que dicha figura es compatible con los proyectos de actos reformativos de la Constitución.

El artículo 165 constitucional establece que tras la aprobación de los *proyectos de ley*, el Presidente tiene la opción de sancionarlos u objetarlos. La Corte Constitucional ha interpretado la norma, en concordancia con otras disposiciones constitucionales, en el sentido de que la objeción gubernamental procede esencialmente para los proyectos de ley y no para los actos legislativos. Esta interpretación, recogida en varios de sus pronunciamientos¹, los cuales no han versado específicamente sobre ningún caso de objeciones gubernamentales contra los proyectos de acto legislativo, encuentra apoyo en el hecho de que la sanción del Presidente de la República constituye la convalidación del proyecto de ley, por lo que, en presencia de serias objeciones de tipo constitucional o político, el Presidente puede negarse a sancionarlo como manifestación de su desacuerdo con la forma en que fue aprobado o el contenido jurídico o político de sus artículos.

En el terreno de los proyectos de acto legislativo, el procedimiento de aprobación es similar al de la ley, aunque existen particularidades específicas señaladas por la Constitución y la Ley 5ª de 1992, como el número de debates y las mayorías exigidas para su aprobación. Apoyada en esas singularidades, la Corte Constitucional ha dicho de paso, en algunas ocasiones, en sentencias ajenas al trámite de objeciones a actos legislativos, que en el proceso de formación de los actos legislativos el Gobierno no tiene competencia para presentar objeciones. La Corte invoca el artículo 375 de la Carta para establecer esa diferencia, pero, como se verá más adelante, no existe un pronunciamiento específico que aborde el tema desde la consideración de todas sus implicaciones constitucionales. No existen entonces sentencias sobre objeciones presidenciales a actos legislativos ni sobre objeciones a normas que por haber sido introducidas por la Comisión de Conciliación *ex novo*, en realidad no materializan la voluntad del reformador de la Constitución, formada en ocho debates durante dos periodos legislativos consecutivos.

Con todo, es un hecho indiscutible que el Congreso de la República está sujeto a reglas específicas cuando decide modificar el texto constitucional. La Constitución Política es enfática al señalar que las reformas constitucionales están sometidas, como cualquier disposición normativa, a ciertos trámites y procedimientos. Una extensa jurisprudencia constitucional reconoce que el Congreso de la República ejerce su poder de reforma

¹ Sentencias C-1053 de 2005, C-543 de 1998, C-873 de 2003 y C-222 de 1997.

en condición de poder constituido, por lo que, por lo menos en el ámbito procedimental, su competencia se ejerce en los términos previstos por la Constitución y la ley. La posibilidad de que los actos legislativos sean demandados ante la Corte Constitucional por vicios de procedimiento en su formación (artículo 241-1) reafirma esta tesis.

En la misma línea, el artículo 379 de la Carta admite la eventualidad de declarar la inconstitucionalidad de los actos legislativos por violación de los requisitos establecidos en el Título XIII, pero la Corte Constitucional ha admitido que dicha referencia no exime al Congreso de cumplir las exigencias contenidas en otras normas constitucionales y en las disposiciones legales orgánicas que regulan los procedimientos de aprobación de dichos actos. De allí que el tribunal constitucional haya dicho que «... el parámetro de referencia para el control de constitucionalidad de un acto reformativo de la Constitución está integrado por las normas del Título XIII de la Constitución que regulan el respectivo procedimiento; las normas constitucionales y orgánicas que resulten pertinentes en función del mecanismo de reforma constitucional de que se trate, y las normas constitucionales que regulan la competencia en materia de reforma constitucional». ² La propia Ley 5ª de 1992 prescribe en su artículo 221 que “Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y **deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento**”, con lo cual pretende enfatizar la existencia de límites formales al poder de reforma constitucional.

En concordancia con este deber de estricta disciplina legislativa, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en materia de actos reformativos de la Constitución el Congreso debe ser especialmente celoso en el ejercicio de su poder de reforma. Dado que la Constitución Política es el eje normativo de la Nación, pues contiene los elementos estructurales del sistema de derechos y garantías, además de regular los aspectos fundamentales de la estructura del Estado, la modificación de sus normas exige un rigor proporcional a la jerarquía de sus disposiciones. En vista de que la reforma de la Constitución implica la modificación de los aspectos de mayor relevancia del ordenamiento jurídico, el respeto por el procedimiento de modificación debe exigirse con vigor equivalente y celo minucioso.

Al respecto, la Corte Constitucional dijo en la Sentencia C-040 de 2010.

“En contrario, el Congreso hace uso de sus facultades como poder constituyente derivado, con el fin de adelantar reformas que afectan a la Carta Política y que, por ello, inciden en aspectos básicos, centrales y definitorios del modelo jurídico y político del país. En ese orden de ideas y a partir de un criterio teleológico, que atiende a las finalidades cumplidas por los actos legislativos, resulta acertado afirmar que aunque los requisitos de trámite son exigibles de toda expresión de la actividad congresional, el estándar del control que ejerce este Tribunal eleva su exigencia en el análisis del procedimiento que antecede a la expedición de los actos legislativos”.

No por otra razón la Corte Constitucional aseguró que «con el fin de garantizar que el cambio constitu-

cional fuera el fruto de un consenso reforzado, plural, democrático y deliberativo, el constituyente consagró un procedimiento que supera mucho en rigor y exigencia el procedimiento constitucional para la expedición o reforma de cualquier otra norma jurídica»³. A lo anterior, la Corte agregó que la Constitución es un modelo «estabilizador que propone un orden institucional orientado al futuro, en el cual se consagran las normas más importantes sobre los límites del poder, así como las garantías esenciales que permiten controlar los abusos y que aseguran la eficacia de los derechos fundamentales»⁴, por lo cual puntualizó:

«... resulta claro que una de las consecuencias naturales de tener una verdadera constitución es que el trámite de su reforma no sea un asunto menor que pueda ser rápidamente despachado por la Corte Constitucional. Por el contrario, la tarea de controlar la sujeción estricta de los poderes constituidos al procedimiento de reforma constitucional es quizás la más importante de las que se asigna al guardián de la Constitución”. (Sentencia C-1040 de 2005).

En suma, del fallo de la Corte, que se encuentra reproducido en otros muchos de sus pronunciamientos, puede concluirse que el trámite de reforma de la Carta no es un asunto meramente formal, ni siquiera un problema de sujeción a las disposiciones procedimentales contenidas en la propia Constitución y en la ley, sino una cuestión vital que involucra la estabilidad jurídica del país, su equilibrio institucional y, en últimas –y lo que es más importante–, la vigencia de los derechos y garantías de los ciudadanos en un Estado Social de Derecho.

En conclusión, lo que está en juego cuando se aborda la modificación del texto de la Carta Fundamental es la existencia misma del Estado.

No obstante, y pese al hecho de que el Congreso carece de competencia irrestricta para modificar el texto de la Constitución; y a pesar, también, de la circunstancia de que la jurisprudencia reconoce que el de reforma constitucional es un procedimiento extraordinario, más riguroso que el de la aprobación de otras normas jurídicas; y del reconocimiento de que las repercusiones de la reforma constitucional son, previsiblemente, las que con mayor severidad impactan la realidad jurídica del país, no existe en el ordenamiento jurídico nacional un recurso jurídico inmediato que garantice con reconocida eficiencia la preservación de la integridad de la Constitución frente a vulneraciones manifiestas o groseras del procedimiento de reforma.

No se trata solamente de que algunos sectores de la doctrina constitucional no hayan aceptado la posibilidad de objetar los proyectos de acto legislativo, sino de que las herramientas de control que ofrece el sistema jurídico colombiano para contener los efectos de reformas constitucionales aprobadas en franca violación de la propia Constitución, o como resultado de la manipulación de la voluntad del Congreso, no ofrecen la eficiencia requerida, a tono con la importancia de los principios y valores comprometidos.

Así las cosas, el Gobierno enfrenta una paradoja colosal: la norma más importante del ordenamiento, el estatuto primordial de la Nación, se encuentra desprotegido frente a los abusos que pueden cometerse en el

² Sentencia C-1040 de 2005.

³ Ídem.

⁴ Ídem.

ejercicio de sus propios mecanismos de reforma. La Constitución es más vulnerable que una ley ordinaria, incluso, más que un decreto reglamentario. Se encuentra inerte frente a la violación de su propio régimen de transformación.

La norma más poderosa de la Nación es, a su vez, la más frágil y la más expuesta de ellas.

Ahora bien, nadie niega que el sistema jurídico admite el control judicial de las reformas constitucionales y que dicho control está asignado a la Corte Constitucional en su condición de guardiana de la integridad de la Carta Fundamental. No obstante, desde el punto de vista de la eficacia de la medida, el argumento de que la reforma constitucional puede ser demanda en sede constitucional resulta insuficiente porque la decisión de la Corte Constitucional respecto de la legitimidad del procedimiento de reforma sólo puede producirse tras la culminación de un proceso judicial cumplido (con la sentencia de inexecutable) según los términos de la ley, lo cual implica que la sentencia no será proferida sino después de varios meses de haber entrado a regir la reforma demandada.

En esta línea, dado que las demandas de inconstitucionalidad contra los actos de reforma a la constitución sólo pueden presentarse dentro del año siguiente a la promulgación del acto legislativo, es claro que el mecanismo de control jurisdiccional opera bajo la premisa de que el acto ha sido publicado (artículo 242-3 C. P.) y se encuentra en vigor, y que dicho mecanismo, por razón de su propio diseño, no garantiza el control preventivo (medida cautelar de suspensión provisional) de los actos reformatorios manifiestamente vulneratorios de la Carta.

Además, la Corte Constitucional ha dicho expresamente que la solicitud de suspensión provisional de los actos jurídicos objeto de control constitucional es extraña a dicho control, lo cual impide que, en una situación hipotética, el Gobierno solicite esa medida ante la vigencia inminente de un acto legislativo manifiestamente irregular⁵. Sencillamente, dicha posibilidad es inexistente desde el punto de vista jurídico.

El argumento de que la posibilidad de presentar la demanda de inconstitucionalidad contrarresta la imposibilidad de presentar objeciones al acto legislativo es insuficiente porque permite la vigencia, aunque sea temporal, de reformas a la Constitución aprobadas con grave violación del trámite de reforma o, incluso, con manipulación de la voluntad del Congreso, que en el asunto que nos ocupa, y tal y como en líneas generales ya se esbozó, causarían traumas y consecuencias de incalculables proporciones dentro del funcionamiento de la Administración de Justicia. Por ello, la alternativa de recurrir a la Corte Constitucional para que declare inconstitucional un vicio protuberante de procedimiento no evita el menoscabo institucional, económico y jurídico de una reforma manifiestamente ilegítima; apenas ayuda a mitigarlo.

Por similares razones, y por otras autónomas, tampoco es eficaz la solución prevista en el artículo 377 de la Carta, que autoriza la convocatoria de un referendo con el fin de confirmar o revocar la decisión del Congreso de modificar disposiciones constitucionales. El artículo 377 de la Constitución prescribe lo siguiente:

Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso,

cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

No obstante que el referendo revocatorio podría derivar en la pérdida de vigencia de las normas modificadas por el Congreso, es claro que para que ello ocurra la reforma debe haber entrado en vigencia, con todas las consecuencias negativas que esa condición conlleva. Adicionalmente, la necesidad de agotar ciertos procedimientos, de recolectar firmas y de organizar una jornada electoral para consultar la voluntad popular dilatarían en el tiempo la decisión final respecto de reformas constitucionales no necesariamente impopulares, sino abiertamente violatorias del trámite de reforma de la Constitución. De otro lado, la clara connotación política del referendo revocatorio lo convierte en un mecanismo inadecuado para derogar reformas constitucionales irregulares por razones de trámite, es decir, por razones que suelen tener que ver con asuntos técnicos de procedimiento legislativo. Ello sin contar con el hecho de que el éxito del referendo revocatorio depende fundamentalmente de la movilización de la voluntad del pueblo y no necesariamente del peso de los argumentos jurídicos.

Finalmente, tampoco es posible recurrir a las facultades de excepción que el Presidente de la República puede ejercer en desarrollo del Estado de Comoción Interior (artículo 213 C. P.), porque en ejercicio de dichas competencias el Gobierno solo está facultado para suspender las “leyes” incompatibles con el Estado de Comoción, y no las normas constitucionales, que son precisamente las que se modifican en una reforma constitucional. Así, tampoco ante la eventualidad de una reforma constitucional que viole abiertamente el trámite de reforma, podría el Gobierno adoptar medidas eficaces para contener sus efectos jurídicos.

Así entonces, salta a la vista que las alternativas con que cuenta el sistema constitucional para impedir la vigencia de reformas constitucionales que se han producido con ostensible violación del trámite de reforma o con manipulación de la voluntad del Congreso no ofrecen la eficacia requerida para controlar las desviaciones evidentes o las inconstitucionalidades manifiestas del poder de una reforma que cuenta con algunos artículos que, de entrar a regir, ponen en riesgo la propia Administración de Justicia. Más aún, su falta de eficacia milita a favor de la gravedad de los efectos de la reforma en los casos en que esta, sea por voluntad popular o por decisión judicial, debe ser revertida después de que ha entrado en vigor y ha venido implementándose, con todos los traumas y afectaciones institucionales, humanas y económicas que un desplazamiento de esas dimensiones conlleva.

La obviedad de esta desprotección no había sido expuesta hasta hoy porque desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 las circunstancias del país habían hecho innecesaria una reflexión puntual al respecto. Adicionalmente, desde ese entonces y hasta la fecha, ningún gobierno había planteado ninguna

⁵ Sentencia C-179 de 2004.

objeción gubernamental contra ningún acto legislativo, lo que implica que hoy en día no existe un precedente jurisprudencial concreto, directo, explícito, fruto de la reflexión profunda y reposada de los Magistrados de la Corte Constitucional acerca de la posibilidad de que un gobierno presente objeciones contra actos reformativos de la Constitución, en situaciones como la que se ha venido advirtiendo.

Es esta, quizá, la razón por la cual se ha venido negando la posibilidad de presentar objeciones gubernamentales a los proyectos de acto legislativo y la misma razón por la cual los pronunciamientos de la Corte no ha profundizado en las implicaciones constitucionales de esta fisura, siendo aquellos, por tanto, a juicio de este Gobierno, líneas de argumentación que no alcanzan el vigor de una *ratio decidendi*. Dicho de otro modo, en las distintas sentencias de este organismo en las que se ha mencionado el punto, la argumentación del tribunal ha girado en torno a temas de discusión respecto de los cuales, el de las objeciones gubernamentales, marca apenas un trazo tangencial.

Ahora bien, la operatividad tardía de mecanismos jurídicos que ofrezcan una protección efectiva a la Constitución Política frente a actos reformativos contrarios a su propia integridad es un concepto que pone en entredicho la existencia misma de la Carta. No se trata de proteger la Constitución de su propio poder de reforma, pues este es connatural a su existencia, sino de protegerla contra las desviaciones o manipulaciones de la voluntad del Congreso, contra la instrumentalización de una competencia que está pensada justamente para garantizar la vigencia del Estatuto superior.

Por ello, esta paradoja se convierte, en última instancia, en una contradicción constitucional interna, pues la razón de ser de la Constitución Política es la de conservar su vigencia y su integridad, y una Constitución Política desguarnecida frente a las desviaciones del poder de reforma es una Constitución que no garantiza la vigencia permanente de sus disposiciones y, por tanto, que no satisface ininterrumpidamente su función jurídica como estatuto fundamental. Vista de esta forma, una interpretación que excluya la posibilidad de objetar los proyectos de acto legislativo por graves violaciones del régimen de reforma es una interpretación que denuncia una desarticulación interna de la Constitución Política, lo cual es inadmisibles desde la perspectiva de la técnica de interpretación constitucional, y no es consecuente con su natural importancia como norma de normas.

Desde el punto de vista de la hermenéutica jurídica, la Constitución Política debe ser interpretada en el sentido de que sus normas conserven la vigencia propia de su jerarquía y de su importancia. Adicionalmente, deben ser interpretadas en el sentido de que guarden una coherencia lógica, una unidad funcional que garantice la vigencia simultánea y la maximización efectiva de sus preceptos⁶. Y si la Corte Constitucional ha establecido que el principio de proscripción de la arbitrariedad emana directamente de la Constitución, entonces debe concluirse que dicho principio opera también en favor de ella misma, protegiéndola de manera *eficaz* contra los abusos por parte del poder de reforma.

La inoperatividad de mecanismos jurídicos que permitan la preservación inmediata de la Carta frente a la instrumentalización y manipulación del poder de reforma

no solo pone en tela de juicio la integridad misma de la Constitución, sino la vigencia de las garantías fundamentales protegidas por razón de su incorporación en ella. La manipulación, las desviaciones o los errores del poder de reforma pueden subvertir irremediamente los estatutos de garantías y derechos de los asociados, si el sistema jurídico no cuenta con una herramienta de control rápida y adecuada para evitar la propagación de sus efectos. Si esos controles existen respecto de las leyes de la República (las objeciones presidenciales), y los actos de la Administración (suspensión provisional, juicio de legalidad y excepción de inexecutable), o de la norma de menor jerarquía del ordenamiento jurídico, ¿por qué no pueden existir para evitar la violación de la estructura jurídica más importante del país? Si los actos legislativos están sometidos a mayor rigidez, ¿Cómo entender que no puedan ser objetados para evitar violaciones manifiestas de la Constitución? Si en los trámites de aprobación de leyes ordinarias puede incurrirse en graves defectos, que pueden ser tempranamente detectados por el Gobierno a través de las objeciones gubernamentales, ¿por qué debemos aceptar que los procesos de reforma constitucional no tienen derecho a recibir el mismo privilegio frente a hechos equivalentes? No es acaso más lógico que ello ocurra desde la convicción de que una manipulación o una desviación del poder de reforma constitucional puede ser más devastador que el de una ley?

Esta pregunta adquiere máxima relevancia en el contexto de la jurisprudencia constitucional que admite hasta hoy la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de actos reformativos de la Carta por razones que la misma ha dado en llamar “sustituciones constitucionales”. Las sustituciones constitucionales implican cambios abruptos en la estructura de la Carta que modifican los parámetros fundantes del régimen constitucional, para introducir en su lugar instituciones opuestas o completamente diferentes y ajenas a los elementos que definen la identidad de la Constitución. Si el Estatuto Fundamental no está dotado de un recurso oportuno que impida que las sustituciones constitucionales entren en vigencia hasta que la Corte Constitucional decida sobre su legitimidad, entonces no queda otra opción que reconocer que nuestra Carta permite su revocación temporal o tolera su vulneración transitoria, es decir, que ella misma contiene un instrumento de autodestrucción temporal, de auto negación temporal. La Corte Constitucional ha reiterado, por ejemplo, que reintroducir la esclavitud comportaría una sustitución de la Constitución. ¿No debe un Presidente impedir que semejante acto legislativo entre a regir objetándolo? ¿Podría un Presidente permitir que haya esclavos en Colombia mientras un ciudadano demanda la reforma y la Corte se pronuncia sobre su executable?

Del mismo modo, dado que la voluntad de reforma del Congreso es un acto complejo que se produce en etapas definidas y luego de deliberaciones reguladas formalmente por la Constitución y la ley, con exigencias específicas en materia de quorum, votaciones, consecutividad de los proyectos, unidad de materia, entre otros, es factible que graves deficiencias en el proceso de reforma conduzcan a una construcción desviada y manipulada de la voluntad del Congreso o, incluso, simplemente, a la inexistencia de dicha voluntad. En casos de manifiesta gravedad, la ausencia de un mecanismo preventivo, ágil y expedito que impida la promulgación del acto

⁶ Sentencia C-1287 de 2001.

empuja la Constitución a un escenario de indefensión incompatible con su jerarquía e indigno de su majestad, es decir, una indefensión inadmisibles.

Resulta inútil, por lo demás, hacer el recuento de las normas constitucionales que podrían verse afectadas por esta circunstancia porque, prácticamente, cualquier disposición superior podría desaparecer como consecuencia de un abuso, un error grave o una manipulación en el procedimiento de reforma. Y si nos viéramos forzados a esperar a que dicho abuso, error o manipulación fueran demandados ante la Corte Constitucional, es claro que, mientras el fallo se produce, nadie podría negar la vigencia y aplicación de la norma espuria, altamente inconveniente y riesgosa para la estabilidad, incluso si la disposición fuera abiertamente contraria al paradigma democrático que sustenta nuestro régimen constitucional. Incluso si atentara ostensiblemente contra los derechos y garantías de personas concretas. Incluso si reviviera de manera inconsulta, por ejemplo, la superada esclavitud humana.

De allí que este Gobierno haya decidido adoptar la opción de objetar el Proyecto de Acto Legislativo de Reforma a la Justicia, con la convicción de que existen argumentos jurídicos serios, defendibles, de contenido sustancial y hondo peso constitucional para considerar que un proyecto violatorio en grado sumo de los parámetros constitucionales de reforma puede ser sometido a este procedimiento, novedoso, por cierto, pero absolutamente necesario e indispensable para garantizar la defensa del máximo paradigma jurídico del país.

Este deber es ineludible, porque así se lo impone al Presidente de la República la Constitución que este juró cumplir y hacer cumplir.

Abordado el asunto desde el punto de vista técnico, el primero punto que merece resaltarse es que ninguna norma de la Constitución prohíbe de manera explícita la presentación de objeciones gubernamentales contra proyectos de acto legislativo. Al hecho de que este procedimiento se encuentra prohibido se suma el de que la institución de la objeción no es incompatible con el procedimiento de formación del acto legislativo. El artículo 166 de la Constitución indica, sin hacer referencia a ningún proyecto en especial, que “El Gobierno dispone del término de seis días* para **devolver con objeciones cualquier proyecto** cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta”.

Adicionalmente, el artículo 165 constitucional prescribe que “aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si este no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen”. Teniendo en cuenta que este artículo está referido al procedimiento de aprobación de las leyes, no de los actos legislativos, es posible entender que la norma admite una interpretación instrumental y no prohibitiva. En otras palabras, el artículo 165 establece la forma en que deben tramitarse las objeciones cuando se trate de proyectos de ley, pero no establece, como principio de los trámites en el Congreso, que sólo los proyectos de ley podrán ser objetados. No es necesario entonces que la disposición sea leída como si introdujera una prohibición. La norma debe entenderse, mejor, como regulatoria de un procedimiento específico al que alude

instrumentalmente, sin que por sí mismo se constituya en negación de aplicación a procedimientos similares o análogos.

De otra parte, los proyectos de acto legislativo son remitidos al Presidente de la República para su promulgación por virtud de la interpretación de varias disposiciones legales, entre ellas, los artículos 119 de la Ley 489 de 1998 y 1° de la Ley 57 de 1985. En este trámite específico, el Presidente recibe el proyecto y dispone su publicación en el *Diario Oficial*. No obstante, en aplicación de la norma que le confiere la potestad de objetar los proyectos de ley, el Presidente podría, legítimamente, sin traumatismo alguno, objetar el proyecto de acto antes de proceder a su promulgación.

El análisis del procedimiento de adopción del acto legislativo permite incorporar la figura de la objeción sin traumatismo alguno. Aún más, la inclusión puede hacerse por expresa autorización legal, ya que el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992 señala que “Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia”. Así las cosas, si la objeción prevista expresamente para los proyectos de ley es compatible en el procedimiento de aprobación del acto legislativo, entonces su aplicación es legalmente admisible.

La posición doctrinaria ha considerado que, como el artículo 375 de la Constitución no consagra «expresamente» la posibilidad que tiene el Gobierno de objetar los proyectos de acto legislativo, dicha posibilidad es inexistente. No obstante, un análisis más profundo, elevado sobre la necesidad de contar con un mecanismo eficaz e inmediato para evitar los abusos, errores manifiestos y manipulaciones del poder de reforma, permite entender que, si en el procedimiento de aprobación de actos legislativos existe un vacío de salvaguardia de la integridad constitucional, este puede llenarse razonablemente con normas equivalentes y compatibles del procedimiento legislativo ordinario.

La Corte Constitucional ha reconocido esta posibilidad, por lo que puede deducirse que su posición al respecto no es de tajante rechazo.

“El Título XIII de la Constitución, si bien contiene ciertas alusiones a la promulgación, no establece regulación alguna sobre la manera como ella debe hacerse. La regla general, que tiene origen a) en una interpretación histórica, b) en el lenguaje empleado por el constituyente y c) en la jurisprudencia constitucional, indica que los vacíos de regulación que se adviertan en el Título XIII de la Carta a propósito de las reformas por la vía del Congreso de la República, deben suplirse por el trámite legislativo ordinario en cuanto no resulte incompatible con lo dispuesto en el Título XIII. Dentro del proceso formación de las leyes se ha previsto su promulgación por el gobierno (C.P. artículos 165 y 189 num. 10). Nada se opone a que ese trámite, que tiene sentido como un instrumento de autenticidad y de publicidad, que es de obligatorio cumplimiento para el Presidente de la República y que puede suplirse por el Congreso (C. P. artículo 168), se aplique también en el trámite de los actos legislativos”. (Sentencia C-180 de 2007).

Debe llamarse la atención de que con esta decisión de objeción presidencial tampoco se impone un veto al Congreso por parte del Ejecutivo. La objeción gubernamental contra el Proyecto de Acto Legislativo no impone

el criterio del Gobierno sobre la voluntad democrática representada en el Parlamento. Lo que permite, eso sí, es la reforma constitucional objetada sea revisada en los motivos de inconstitucionalidad e inconveniencia por los propios representantes del pueblo, con el fin de que deliberen sobre la decisión adoptada e impidan la desviación de su verdadera voluntad, tras lo cual el debate podría escalar hasta la Corte Constitucional, tribunal que por disposición de la propia norma superior tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (artículo 241 C. P.). Con la posibilidad de objetar el Proyecto de Acto Legislativo del Congreso, el Presidente cuestiona la legitimidad del proceso de reforma, honrando el juramento de cumplir la Constitución y garantizar los derechos y libertades de los colombianos, como se lo impone el artículo 188 C. P., y participando en la realización de los fines del Congreso en la dinámica de colaboración armónica que la misma Constitución promueve y ordena (artículo 113 C. P.).

En un escenario desprovisto de la posibilidad de objetar los proyectos de actos de reforma a la Constitución, el gobierno solo representa el papel pasivo de convidado de piedra: un simple actor cuya única línea en el libreto lo obliga a publicar la reforma en el *Diario Oficial*. ¿Qué sentido tiene, entonces, que la reforma se envíe al Presidente de la República? Si este no tiene alternativa alguna a la de promulgarla, ¿por qué la ley ordena que se remita al Presidente de la República y no le impone esta obligación al Presidente del Congreso? ¿Qué función relevante, desde el punto de vista institucional, político, jurídico etc., cumple el Presidente de la República en esta remisión sin sentido? Ninguna, evidentemente.

Por ello, en este escenario, la única conclusión sensata y verdaderamente afortunada, resultado de todas las consideraciones previamente expuestas, es que la remisión del proyecto de acto de reforma al gobierno para efectos de su promulgación busca permitirle manifestar sus objeciones antes de proceder a la publicación, si fuere el caso, como aquí lo es. Una conclusión distinta iría en contra del criterio de efecto útil que inspira la interpretación de las normas constitucionales, criterio según el cual, las normas de la Carta Fundamental han sido aprobadas con el propósito de que cumplan una finalidad específica, y no para que no ejerzan ningún efecto o para que cumplan una función banal.

En un sistema de pesos y contrapesos como el del régimen constitucional colombiano, la presencia del Presidente en el acto de reforma constitucional no puede verse como un mero formalismo, ni como un gesto de cortesía institucional. La intervención del Gobierno en este trámite debe tener una finalidad útil y verificable que apunte al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho. Y esa finalidad no es más que la de permitirle asegurar que la reforma de la Constitución respete los aspectos esenciales de la misma Carta. No se trata, en este caso, de una usurpación de la facultad de reforma de la Constitución al Congreso, sino de la inclusión de un mecanismo de tipo preventivo, destinado a evitar posibles manipulaciones o graves alteraciones de la potestad de reforma, que se dirige exclusivamente a garantizar la limpieza del proceso, la transparencia en la formación de la voluntad del Congreso y la integridad y supremacía de la Constitución Política.

Como se observa, la posibilidad que asiste al Gobierno de objetar el Proyecto de Acto Legislativo tiene

sustento jurídico sólido, y no es producto de la insensatez o la interpretación aislada de las normas constitucionales. Por el contrario, incorpora todas las disposiciones constitucionales pertinentes, articulándolas a la luz de los principios fundantes de la Constitución, pero fundamentalmente de la necesidad de preservar su vigencia suprema, permanente y continua.

Es posible jurídicamente que el Gobierno presente objeciones antes de la promulgación de los proyectos de acto legislativo, cuando encuentre razones suficientemente justificadas que hagan temer por un quebrantamiento y por la pérdida de vigencia de la Constitución Política. Esta conclusión es no solo necesaria e imprescindible, sino concordante con los criterios interpretativos de la Carta formulados por la Corte Constitucional. En este contexto, es imperioso reiterar que la Constitución Política no puede interpretarse en el sentido de que ella misma pierda su categoría de “norma de normas” (artículo 4° C.P.). Esto significa, en otros términos, que la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución debe ser una labor constante de todos los servidores públicos, no exclusivamente de los jueces.

Y siendo el Presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, el primer servidor público en defender la integridad de la Constitución, antes que una facultad, este tiene el deber jurídico político de impedir que los proyectos de acto reformativo de la Carta vulneratorias de las normas constitucionales entren en vigencia sin haber sido previamente examinados por quien tiene a su cargo la obligación de promulgarlos. No sobra decir que esta oportunidad va en favor del Congreso mismo, pues le permite reconocer posibles errores en el proceso de formación de la voluntad congresual, lo cual garantiza que la Constitución sea modificada en el marco del paradigma democrático.

Hechas las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional concluye lo siguiente: la institución de las objeciones gubernamentales no es incompatible con el proceso de aprobación de los actos legislativos. Además de que no está expresamente prohibida por la Constitución, la figura de la objeción gubernamental se articula adecuadamente con el trámite de aprobación de los actos legislativos y dicha incorporación está autorizada por la Ley 5ª de 1992. Dado que no existe precedente de presentación de objeciones gubernamentales contra proyectos de acto legislativo desde la vigencia de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional no ha tenido oportunidad de sentar una jurisprudencia puntual, específica y exhaustiva acerca de la procedencia y alcances de esta figura. Por el contrario, la Corte ha admitido que algunas de las instituciones propias del trámite de aprobación de leyes ordinarias pueden aplicarse por analogía a los de reforma constitucional.

La figura de las objeciones presidenciales constituye, además, una manifestación del principio de colaboración armónica, por lo que debe entenderse que el Presidente de la República no obstruye la voluntad legítima del Congreso cuando las formula, sino que colabora con la conservación del orden constitucional al ponerle de presente irregularidades graves que pueden presentarse en el trámite de reforma de la Carta. Así vistas, las objeciones no constituyen un veto gubernamental, sino una alerta de atención al Parlamento para que se garantice el orden jurídico constitucional.

Por otro lado, las objeciones gubernamentales son procedentes en la medida en que los mecanismos ordi-

narios previstos por el ordenamiento para controlar la legitimidad del proceso de reforma constitucional no ofrezcan una solución inmediata que evite la entrada en vigencia de actos legislativos en los que se hayan verificado graves afectaciones de orden constitucional que pongan en peligro la estabilidad institucional y la vigencia de los derechos y garantías públicos.

La posibilidad de presentar objeciones gubernamentales a los proyectos de acto legislativo responde además a la necesidad de preservar la existencia de la Constitución Política y garantiza la vigencia plena de sus valores y principios, y la de los derechos y deberes en ella incorporados. Del mismo modo, las objeciones gubernamentales a dichos proyectos buscan conservar el respeto por los procesos de reforma constitucional, derivado de la jerarquía suprema de las normas de la Carta. Dado que el cumplimiento de la Constitución descansa ejemplarmente en el Jefe de Estado, este debe colaborar para que aquel respeto nunca se vea quebrantado.

En atención a lo anterior, este Gobierno se permite formular las siguientes objeciones al Proyecto de Acto Legislativo puesto a su consideración:

2. Contenido de las objeciones

A continuación se exponen en concreto las razones del Gobierno para objetar el Proyecto de Acto Legislativo agrupadas según la gravedad o grado de impacto de los vicios advertidos. Con esa lógica, se presentan inicialmente las objeciones por inconstitucionalidad que tienen origen 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. Seguidamente, se hará mención a las objeciones por inconveniencia de normas que, en unos casos, también presentan glosas de orden constitucional en su formación y otros reparos graves de inconveniencia de entrar a hacer parte del diseño institucional constitucional.

Posteriormente, se presentan otras objeciones de inconstitucionalidad fundadas en la inobservancia del trámite legislativo en instancia diferente a la actuación de la Comisión de Conciliación. Finalmente, se presentan objeciones de inconveniencia que afectan la totalidad del proyecto.

2.1 Objeciones por inconstitucionalidad. La integración de Comisiones Accidentales de mediación en el proceso legislativo constituyente. Las circunstancias que provocan el ejercicio de su competencia y los límites materiales de la misma –identidad y consecutividad–.

Como se advirtió en la primera parte del presente escrito, el proceso legislativo constituyente que se surte en el Congreso de la República para la expedición de actos legislativos modificatorios de la Constitución Política, se encuentra sometido a las reglas del proceso legislativo para la expedición de leyes que no sean incompatibles con su naturaleza. Así lo dispone el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual tienen plena aplicación y vigencia las disposiciones que gobiernan en dicho reglamento el procedimiento de la expedición de las leyes.

En consideración de ello, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de precisar que la constatación de vicios de procedimiento en este tipo de trámites no se limita a la verificación sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Título XIII de la Constitución Política como lo sugiere el texto del artículo

379 Superior, sino que impone el contraste con otras normas de rango constitucional y también de carácter orgánico como la Ley 5ª de 1992.

En consecuencia, se tiene que por resultar compatible con la naturaleza del proceso legislativo constituyente, es posible la integración de comisiones accidentales de mediación, las cuales de conformidad con el artículo 161 de la Constitución Política tienen la competencia para dirimir las discrepancias que pudieren surgir entre los textos aprobados en cada una de las Cámaras. Por otra parte, se desprende también que el ejercicio de las funciones de dichas comisiones debe someterse en todo y con tanto o más rigor, tratándose de una reforma a la Constitución Política⁷, a las reglas que gobiernan su integración, que provocan su competencia, así como a aquéllas que fijan los límites de la misma, pues de por medio está nada menos que la voluntad constituyente del pueblo a través del Congreso de la República como constituyente derivado.

En esas circunstancias, el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 insiste en lo dispuesto por la Constitución Política en cuanto a que la integración de la Comisión de Conciliación tiene como fin superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto. Esas discrepancias se explican en la posibilidad de que el texto –en este caso de rango constitucional– sometido al trámite legislativo experimente durante en el curso de los debates reglamentarios modificaciones que son de la competencia de cada una de las células legislativas que intervienen y que pueden terminar haciéndolo diferir entre lo aprobado por una y otra de las Plenarias de cada Cámara.

En efecto, la posibilidad de adicionar o modificar partes de la iniciativa, respetando los principios de identidad flexible y consecutividad, es facultad que la Constitución reconoce a las plenarias de cada una de las cámaras durante el segundo debate y lo es, por supuesto, por resultar compatible, en el proceso legislativo constituyente frente a los actos legislativos. Así, el artículo 160 superior prevé dicha posibilidad en los siguientes términos: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. Esta posibilidad también es reconocida a las comisiones constitucionales en donde se surte el primer debate legislativo, como lo ponen de presente las normas de la Ley 5ª de 1992 referentes a las proposiciones de adición.

En el caso de los actos legislativos, el ordenamiento jurídico (Ley 5ª de 1992, artículo 226) impone además que los cambios o modificaciones que ocurran en segunda vuelta no alteren la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, lo cual no proscribire sin embargo que en dicha etapa del trámite se hagan adiciones o modificaciones por las cámaras o que estas consideren iniciativas que a la postre provoquen diferencias de los textos aprobados en sus plenarias.

⁷ Cfr. Sentencia C-1040 de 2005. “A este propósito se debe entonces que **las reformas constitucionales exigen procedimientos especialmente rigurosos** cuya finalidad no es otra que la de evitar que quien se encuentre transitoriamente en el poder pueda afectar los derechos fundamentales de las minorías o cambiar las reglas del juego para su propio beneficio. Es justamente por las razones advertidas que la historia y la prudencia han recomendado la existencia de rigurosos procedimientos de reforma constitucional”.

De no haberse previsto el trámite de conciliación o de omitir su aplicación, la vicisitud consistente en que los textos de las plenarios de cada una de las cámaras no resulten coincidentes –que es por demás frecuente en el trámite de leyes y de actos legislativos–, provocaría que frente a los textos divergentes se afirmara que incumplen el requisito de haber superado cada uno de los debates reglamentarios y a una suerte de anulación entre sí. Es por ello que el trámite de la conciliación hace compatible la atribución en cabeza de las células legislativas de introducir modificaciones al proyecto, con el requisito de que los textos agoten los debates reglamentarios. Al respecto la jurisprudencia precisó:

“Si un proyecto de ley puede ser reformado en una y otra Cámara, se presentarán, en la mayoría de los casos, textos que no serán coincidentes al final del proceso legislativo y, como tal, carentes de uno de los requisitos constitucionales esenciales para que puedan ser tenidos como ley: aprobación en los cuatro debates reglamentarios. Contingencia esta que viene a subsanarse con la conformación de la comisión accidental de que trata el artículo 161 de la Constitución, que tendrá la función de preparar un texto que concilie las divergencias que presentan los proyectos aprobados por las plenarios, y que permita la aceptación de un texto único, para que se entienda cumplido el requisito en mención y pueda así concluirse ágilmente el trámite de aprobación de las leyes”⁸.

Ahora bien, ya para efectos prácticos el mismo artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 precisa además que por discrepancias se entienden “*las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas*” lo cual incorpora un criterio de verificación objetiva que permite establecer cuándo se provoca la competencia de la comisión de mediación. En efecto, solo en la medida en que los textos resulten “distintos” en cada una de las Plenarios, aun con ocasión de la incorporación de textos nuevos, puede la comisión intervenir para dirimir tal discrepancia, lo cual resulta consistente con el hecho de que la Comisión Accidental de Mediación no puede tomar el lugar de las Comisiones Permanentes ni de las Plenarios encargadas de los debates respectivos del proyecto. Sobre este particular tuvo oportunidad la Corte Constitucional de precisar:

“Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme en sostener que las comisiones de conciliación no están llamadas a sustituir la función de las Comisiones Permanentes de cada una de las Cámaras, ni la de estas mismas, por ello **si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y cumplan su función de mediación**”⁹. (Subraya y destacado fuera de texto).

Así pues, provocada la competencia de la Comisión de Mediación ante la existencia de una discrepancia entre los textos aprobados en una y otra cámara, la labor de conciliación está obligada también a la observancia de los principios de “identidad y consecutividad, en el sentido que **no pueden modificar la identidad de un proyecto** ni proceder a conciliar las discrepancias que se presenten entre las Cámaras, **en los casos en que el asunto de que se trate no guarde relación temática ni haya sido considerado en todas las instancias legislativas reglamentarias**”¹⁰. (Subraya y destacado fuera de texto).

Dicho en otras palabras, la fórmula que emplee la Comisión de Conciliación para dirimir las discrepancias que hubieren surgido entre los textos aprobados en cada una de las cámaras, debe corresponder con los contenidos –identidad– que a lo largo del trámite fueron objeto de debate en cada una de las células legislativas –consecutividad–, so pena de exceder el límite material de la competencia que se ejerce en dicha instancia.

2.1.1 La actuación de la Comisión de Conciliación frente al artículo 235 de la Constitución Política

Tomando en consideración las pautas referidas, frente al numeral 4 del artículo constitucional aludido, se observa que el informe de conciliación dijo acoger el texto aprobado por la Plenaria del Senado “*con una adición*”, al tiempo que anunció incluir “*el párrafo transitorio aprobado por la Cámara de Representantes*”.

Pues bien, hecha la verificación se tiene que: i) la comisión ejerció sin fundamentos sus competencias en este particular y, más grave aún, ii) que la fórmula que adoptó para dirimir una discrepancia inexistente condujo a extender para los funcionarios enunciados en el numeral 4 del artículo 235 de la Constitución, una prerrogativa para la que nunca se les consideró como beneficiarios a lo largo de los debates parlamentarios, cual es la prevista en el párrafo 2º del mismo artículo que consiste en que solo pueden ser “*privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firma (sic) en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito*”.

i) En efecto, en cuanto a lo primero, se tiene que tanto en Plenaria del Senado como en Plenaria de la Cámara de Representantes al finalizar el trámite coincidieron en señalar que la Fiscalía General de la Nación (Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia) sería la autoridad responsable de la investigación y la acusación de los funcionarios allí mencionados. En lo pertinente los artículos dispusieron:

ARTÍCULO 17 - Aprobado Sexto Debate <i>Gaceta</i> 228 del 14 de mayo de 2012	ARTÍCULO 17 - Aprobado Octavo Debate Texto original del expediente legislativo
“Artículo 17. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así: Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: (...) 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia , a los Ministros del Despacho (...)	Artículo 17. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así: Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: (...) 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia , a los Ministros del Despacho (...)

Como se observa, los textos en este punto eran idénticos y disponían que el juzgamiento de esos altos funcionarios por parte de la Corte Suprema de Justicia, se haría previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, pues esa función de investigar y acusar le correspondería a la Fiscalía, como actualmente viene sucediendo. Ninguna diferencia existió en la voluntad de ambas Cámaras en cuanto a que ese fuera el diseño institucional para la investigación y acusación que operaría en los asuntos contra esos altos funcionarios.

⁸ Corte Constitucional Sentencia C-1488 de 2000.

⁹ Corte Constitucional Sentencia C-1053 de 2005.

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia C-1147 de 2003.

En estas circunstancias, resulta evidente que quedaba descartado por completo que la Comisión de Conciliación incorporara cualquier tipo de modificación sobre el punto, so pretexto de conciliar los textos, pues al hacerlo actuaba con carencia absoluta de competencia. Cualquier decisión, con independencia de la argumentación que hubiera, era terreno vedado para la Comisión Accidental de Conciliación. Sin embargo, la Comisión Accidental de Conciliación eliminó la frase “*previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia*” con lo cual despojó a dicha autoridad de la referida atribución de investigación y acusación y, adicionalmente, añadió la palabra “*Investigar*” al inicio del texto, dejando entonces en cabeza de la Corte Suprema de Justicia la atribución de investigar y acusar a los funcionarios a los que alude el numeral, como agregada a la que tenía de sólo juzgar a dichos funcionarios.

Así las cosas, tanto la adición de la expresión “investigar” como la supresión de las expresiones “*previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia*” le estaban rotundamente prohibidas a la Comisión Accidental de Conciliación, violando así, de manera grave, sus límites competenciales.

Por esta vía, la voluntad coincidente e inequívoca de las plenarios Cámaras en cuanto a que la investigación y juzgamiento quedara en cabeza de autoridades separadas, resultó abiertamente desconocida e instrumentalizada para adoptar una fórmula normativa que lo contradujo en forma evidente, lo cual resulta suficiente para acreditar el vicio que se genera por esta causa, es decir, la voluntad de las plenarios no era otra que la de que la Fiscalía General de la Nación hiciera las veces de ente investigador y acusador y la Corte Suprema de Justicia, las de juzgador.

De manera que aunque basta para estos efectos acreditar, como de hecho lo está, que los textos aprobados en las plenarios de las Cámaras no eran diferentes (eran idénticos) y que, en consecuencia, cualquier decisión de la Comisión que los modificara resultaba un ejercicio abusivo carente de competencia, solo a título ilustrativo se puede reseñar que a lo largo del segundo, tercero y cuarto debate de la primera vuelta, se llegaron a considerar fórmulas alternativas de este modelo, que nunca condujeron a una alternativa como la que quedó acogida por la Comisión de Conciliación al final del trámite, que quizá por simple e inacabada en realidad nunca hizo parte del debate. En efecto, es claro que la propuesta de la Comisión de Conciliación en este punto no hizo parte del universo temático y de las alternativas discutidas, entre las cuales nunca estuvo dejar en la Corte Suprema la investigación de funcionarios, a menos que ello se acompañara de un diseño institucional que asegurara la viabilidad práctica de tal asignación de competencia y no la simple atribución de la misma sin la consideración del impacto que comportaba.

Dicho de otro modo, la discusión consistía en establecer cuál sería el diseño institucional idóneo que permitiría asignar las responsabilidades sobre la investigación de dichos funcionarios a otra autoridad o mantenerla en cabeza de la Fiscalía; y no simplemente si se debía dejar en un mismo órgano, en este caso la Corte Suprema de Justicia, la investigación y juzgamiento de los mismos.

Lo cierto fue que el asunto quedó zanjado desde el momento en que el informe de conciliación de primera vuelta propuso mantener el esquema de separación de investigación y juzgamiento para estos casos dejando en cabeza de la Fiscalía General de la Nación la competencia sobre lo primero (investigar y acusar) y a la Corte Suprema de Justicia la segunda (juzgar).

Así las cosas, si en gracia de discusión se soslayara la evidente falta de competencia de la Comisión de Conciliación en el tema, resulta claro que la fórmula propuesta desconoció el principio de identidad y consecutividad en el trámite legislativo constituyente, pues la voluntad de las Cámaras sobre el particular y los debates que condujeron a formar su criterio no giraron en modo alguno en torno de lo que terminó “conciliado”, como además lo revela el hecho de que el texto continuó inalterado en cada una de las ponencias tanto en comisión como en las plenarios de Cámara y Senado en la segunda vuelta.

Por otra parte, el hecho de que otros contenidos del mismo artículo 4° presentaran diferencias, no podía entenderse por la Comisión de Conciliación como una autorización para “mediar” o “conciliar” aquéllos apartes sustanciales en los que el texto era idéntico. Así, lectura elemental de los textos revela que las diferencias se circunscribieron a que mientras el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República incluyó entre los altos funcionarios destinatarios de la norma “a los consejeros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial [y], a los miembros del Consejo Ejecutivo de Administración que no tengan otro sistema de juzgamiento e investigación”, el texto aprobado en la Cámara de Representantes los excluyó.

En estas condiciones, bien podía la Comisión Accidental de Conciliación proponer una fórmula sobre ese preciso punto, como en efecto lo hizo al disponer que serían destinatarios de la norma “los miembros de la Junta Ejecutiva de Administración que no tengan otro sistema de juzgamiento e investigación”. En contraste, es obvio que ese tema en nada se relaciona con la autoridad responsable de hacer la investigación de los funcionarios, sobre el cual, se insiste, no había ninguna discrepancia y por ello ninguna modificación o texto alternativo podía proponerse.

Tampoco cabría argüir que se trata de una modificación que está en todo caso reafirmada por las plenarios cuando votaron a favor el informe de conciliación que la introdujo. Frente a ello debe insistirse en que el informe de conciliación desbordaba su objeto con tan solo proponer una fórmula conciliatoria, y que consentir la regularidad de su acogimiento por el hecho de haber sido votada mayoritariamente en las plenarios, supondría que el trámite de la conciliación es una instancia en la que caben todo tipo de modificaciones, aun en los casos en que no existan discrepancias y aunque las fórmulas propuestas no observen los principios de identidad y consecutividad, en clara contradicción de la jurisprudencia constitucional aludida.

Es evidente entonces que la Comisión de Conciliación decidió sin competencia proponer la modificación del numeral 4 con una fórmula inconsulta y nunca discutida que expone la institucionalidad judicial y, en particular, a la Fiscalía General de la Nación a paralizar cerca de 1.500 investigaciones a su cargo sobre esos funcionarios, así como a la eventualidad de que los que estén detenidos queden en libertad.

ii) Por otra parte, en lo que no parecería ser más que un complemento de la propuesta de conciliación, en apariencia consecuente con la modificación del numeral 4, la Comisión de Conciliación añadió al inciso 1° del párrafo 2° 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.

Tal inclusión, en realidad comporta el desconocimiento flagrante del principio de consecutividad en el trámite de la ley. Lo anterior, si se tiene en cuenta que al añadir la mención al numeral 4 en el mencionado párrafo no solo se obtiene la “armonización” del texto con la infundada modificación del numeral, sino que, además, extiende para los funcionarios en él enunciados, una prerrogativa para la que nunca se les consideró como beneficiarios a lo largo de los debates parlamentarios, cual es la prevista en el párrafo 2° del mismo artículo que consiste en que solo pueden ser “privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firma (sic) en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito”.

En efecto, el debate parlamentario en este punto consistió en si debían o no ser destinatarios de dicha prerrogativa, en atención a la especial protección que merecían sus cargos, los funcionarios enunciados en el numeral 2 y 3 del artículo 235 de la Constitución Política, valga decir, los funcionarios de que tratan los artículos 135 numeral 2, 174 y 178 numerales 3 y 4; y a los miembros del Congreso, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, miembros del Consejo Nacional Electoral, al Registrador General del Estado Civil y al Auditor General de la Nación.

Nunca los intensos debates consideraron incluir o, habiéndolos incluido, para excluir, los funcionarios enunciados en el numeral 4 para que tuvieran igual prerrogativa, esto es, los Ministros de Despacho, Defensor del Pueblo, Consejeros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, miembros de Junta Ejecutiva de Administración, entre otros.

En estas condiciones, bien puede afirmarse que la regla constitucional que comporta la inclusión del numeral en el párrafo, tiene un alcance sustancial mucho más allá de la simple armonización del texto con la modificación sin competencia que se hizo del numeral 4, y que la misma no agotó los debates necesarios para que pueda entenderse perfeccionada la voluntad del constituyente, razón por la cual su inclusión en el trámite de conciliación rompe abiertamente con el principio de consecutividad y configura un vicio que impone su eliminación del párrafo.

Lo anterior comporta además graves problemas de inconveniencia, dado que un enorme catálogo de funcionarios públicos gozarían de esta garantía, que está dada y diseñada únicamente para proteger el ejercicio de ciertos cargos, claramente determinados por el constituyente derivado.

Adicionalmente, sumado a la falta de competencia de la Comisión de Conciliación, la improvisación en que incurrió fue tal que omitió lo mínimo que requería la aplicación de su intrincada lógica, que era incluir en el párrafo transitorio de Senado la referencia al numeral 4 para asegurar que dicha medida “no se aplicará a los delitos por los cuales se hubiera proferido

resolución de acusación ejecutoriada al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo”, como tampoco lo hizo en los párrafos transitorios 1°, 2° y 3° del texto aprobados por la Plenaria de la Cámara, provocando entonces la más grave afectación posible en el diseño institucional, pues todos los funcionarios que a partir de la entrada en vigencia del presente Proyecto de Acto Legislativo pasarán 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.

En relación con el párrafo 2° del artículo 16 del texto conciliado, existe una situación de inconstitucionalidad por los motivos que se enuncian a continuación.

El texto del párrafo en mención es el siguiente:

“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...**” (Negrilla fuera de texto).

Si se compara esta fórmula con las aprobadas en segundo debate de segunda vuelta de Senado de la República (sexto debate) y segundo debate de segunda vuelta de Cámara de Representantes (octavo debate), se concluye que la Comisión de Conciliadores excedió sus facultades y desconoció la voluntad de las respectivas plenarios. En efecto:

a) En el texto aprobado en sexto debate, se designa como electores de los magistrados de la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado, a razón de tres (3) Magistrados por cada una de estas altas cortes;

b) En el texto aprobado en octavo debate, se otorga a la Corte Constitucional la facultad de elegir a los citados magistrados “de ternas presentadas a razón de dos (2) por el Presidente de la República, dos (2) por el Fiscal General de la Nación y dos (2) por el Procurador General de la Nación...”.

Como lo argumentó claramente el gobierno Nacional en la Exposición de Motivos a este Proyecto de Acto Legislativo:

[...] el principio acusatorio implica la separación de las funciones entre investigación y juzgamiento y ha sido igualmente reconocido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-583 de 1997, como una garantía relacionada con la imparcialidad del juez: [...] A su vez, es también una de las garantías judiciales mínimas consagradas en la Convención Interamericana de Derechos Humanos [...] El principio acusatorio fue uno de los fundamentos del sistema acusatorio en Colombia plasmado en la reforma realizada a través del Acto Legislativo 03 de 2002 que reformó el artículo 241 de la Constitución Política. Igualmente, ha sido consagrado en numerosas sentencias de la Corte Constitucional, tales como la T-356 de 2007, la C-873 de 2003, la C- 592 de 2005, la C- 425 de 2008 y la C-059 de 2010.

Así las cosas, guardando coherencia con nuestro ordenamiento jurídico, el principio acusatorio debe ser reconocido en todos los procesos penales que se tramitan

ten en el país y no deberían realizarse excepciones al mismo, derivadas de las características del procesado. (Exposición de Motivos, páginas 112 y 113).

En atención a lo anterior, el curso de los debates quedó muy claro que el objeto de la creación de Sala de Investigación y Calificación fue separar absolutamente las funciones de investigación y juzgamiento para efectos de la garantía de imparcialidad del juez de primera y de segunda instancia. En efecto, precisamente con esta finalidad, se dispuso que parágrafo 5° del texto conciliado que “*Los Magistrados que integren las salas a las que se refieren los parágrafos 2o y 4o de este artículo no integrarán la Sala de Casación Penal ni la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia*”.

Como vemos, el modelo diseñado no responde a la intención de las Plenarias de Cámara y Senado, las cuales aprobaron modelos que, pese a sus diferencias, coincidían en asegurar la mencionada garantía de imparcialidad del juez de primera y de segunda instancia frente al investigador. Por ello, este modelo adoptado en el texto conciliado no es una mera “fórmula nueva” para allanar las diferencias sino que se trata de un artículo nuevo con cuya creación la Comisión de Conciliación se excede en el ejercicio de sus competencias por cuanto implica una alteración sustancial del artículo.

Ahora bien, aún si (en gracia de discusión) fuere procedente una solución como la adoptada por los miembros de la Comisión Accidental de Conciliación para allanar las diferencias entre los textos de Senado y Cámara de Representantes en segundo debate (segunda vuelta), en todo caso resulta inconveniente que sean los miembros de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia –quienes, dicho sea de paso, serían los competentes para decidir la segunda instancia de los procesos penales contra los aforados según el parágrafo 3° del mismo artículo del texto conciliado– quienes presenten tres (3) de las ternas para elegir a los Magistrados de la Sala de Investigación y Calificación, por cuanto no habría verdadera garantía de independencia e imparcialidad de los unos frente a los otros, en grave perjuicio de las garantías procesales de los aforados.

Por estos motivos, el Gobierno Nacional objeta este artículo.

2.1.2 La actuación de la Comisión de Conciliación frente al numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política

Otro tanto ocurrió con la conciliación del texto correspondiente al artículo 183 de la Constitución, en el que se disponen las causales de pérdida de investidura para los congresistas. En este caso, si bien existían discrepancias entre los textos aprobados en cada cámara y que, en tal medida, debía la comisión de mediación proponer una fórmula que condujera a la adopción de un único texto, tal ejercicio excedió los límites materiales que restringen su competencia, al punto de dar la espalda a la voluntad del constituyente derivado y configurar un régimen inconsistente.

En efecto, se observa que la Plenaria del Senado deliberó y concluyó sobre la viabilidad de un régimen de pérdida de investidura que se denominó de gradualidad, en el que la hipótesis de estar incurso en una inhabilidad se mantendría como causal de pérdida o suspensión de la investidura para los congresistas. Por su parte, en la Cámara de Representantes se eliminó la posibilidad de que la aplicación del régimen de pérdida de investidura diera lugar a la suspensión como sanción de los

infractores y, en tal medida, se juzgó que la violación del régimen de inhabilidades debería calificarse en el marco de los procesos judiciales de nulidad de la elección, lo cual se entendió como una depuración de las causales que consultaría la gravedad de las infracciones.

Pues bien, sobre este particular la Comisión de Conciliación integró la norma de manera sustancialmente permisiva, pues acogió un régimen de gradualidad (correspondiente al que consideró el Senado), pero eliminó uno de los mínimos connaturales al mismo, como era que la violación del régimen de inhabilidades se mantuviera como un causal de pérdida o por lo menos de suspensión de investidura en este esquema. Esto representa un claro desborde de los límites de su competencia, y un abuso de poder, pues se trata de una alternativa que no consulta la voluntad de las cámaras, pues terminó por configurar un régimen de pérdida de investidura que no fue siquiera considerado como parte de las opciones discutidas en el debate parlamentario, con lo cual se vicia la consecutividad y la identidad de la propuesta.

En efecto así lo revela el análisis sobre lo ocurrido con el tema a lo largo del debate parlamentario así:

En los textos aprobados en los primeros tres debates no consta la figura de la *suspensión de la investidura*, ello solo se consideró en la ponencia para cuarto debate (segundo debate, primera vuelta en Cámara de Representantes), en la que además se propuso la eliminación de la modificación al artículo 183 de la Carta que había sido aprobada por la Comisión Primera de Cámara. En consecuencia, se propuso la siguiente modificación al artículo 184 C. P.:

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. 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.

2. La declaratoria judicial de nulidad de la elección de congresista no impedirá la declaratoria de la pérdida de investidura o su *suspensión*, cuando a estas haya lugar.

3. El proceso de *suspensión* o pérdida de investidura tendrá dos instancias. El Reglamento del Consejo de Estado determinará el reparto que deba hacerse, entre sus Secciones, de los procesos de *suspensión* o pérdida de investidura para su conocimiento en primera instancia. La segunda instancia será de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de la Sección que hubiere proferido el fallo en primera instancia.

4. La ley regulará lo relativo a la gradualidad de la sanción en los procesos de *suspensión* o pérdida de investidura atendiendo la gravedad de los hechos y la modalidad de la conducta, así como el régimen de conflictos de intereses.

Parágrafo transitorio. El Consejo de Estado, en el término de treinta (30) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, incorporará en su reglamento interno lo dispuesto en el numeral tres del presente artículo”.

La anterior propuesta fue sustentada por los ponentes así:

– **Causales de pérdida de investidura (reforma al artículo 183 de la Constitución)**

En el pliego de modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo hemos eliminado las modificaciones al artículo 183 que estaban contenidas en el articulado aprobado por la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, por cuanto consideramos que no guardan relación alguna con la Administración de Justicia y no coadyuvan en absoluto a la celeridad, agilidad y eficiencia de la misma. Más aún, en virtud de que el inciso final del artículo 183 de la Constitución vigente establece claramente que “Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor”, entendemos que con ello se encuentran abordadas las inquietudes que tuvo el representante Jorge Gómez Villamizar al proponer el artículo y la Comisión Primera al aprobarlo en primer debate de Cámara, en tanto dicho inciso modula y evita los abusos en la aplicación de las causales de inasistencia a las reuniones plenarias (Causal N° 2) y de no toma de posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la instalación de las cámaras o de la fecha en que fueren llamados a posesionarse (Causal N° 3), haciendo por lo tanto su modificación.

– **Proceso de suspensión o pérdida de investidura (reforma al artículo 184 de la Constitución)**

Los ponentes hemos decidido acoger, en buena medida, el texto aprobado en primer debate de Cámara el cual, si bien se refiere a la pérdida de investidura de los congresistas, guarda una estrecha relación con la materia del Proyecto de Acto Legislativo por cuanto toca con las reglas del proceso de pérdida de investidura de Congresistas. Al respecto, acogemos la propuesta de implementar la doble instancia en estos procesos, la segunda de las cuales será de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de la Sección que hubiere proferido el fallo de primera instancia según se establezca en el reglamento del Consejo de Estado. Compartimos también la ampliación de veinte a cuarenta días hábiles el término para decretar la pérdida de investidura, regla que sería aplicable a cada una de las dos instancias, sin que la nulidad de la elección del congresista impida la declaratoria de la pérdida de investidura por las causales establecidas en la Carta Política. En relación con el texto aprobado, se ha modificado la denominación del proceso en los siguientes términos: “proceso de suspensión o pérdida de investidura” y se le ha otorgado al legislador la facultad de regular el régimen de conflictos de intereses. (Subrayado fuera de texto).

Esta última propuesta fue acogida por la Plenaria de la Cámara en primera vuelta. Sin embargo, a diferencia de lo propuesto por los ponentes, en la Plenaria se incorporó nuevamente una reforma al artículo 183 C. P., prácticamente en los mismos términos de lo aprobado por el Senado en segundo debate (primera vuelta), orientada a conservar las causales establecidas en la constitución vigente para la pérdida de investidura. Frente a estas, únicamente se adicionó la palabra “constitucional” al numeral primero y se eliminó la causal de no toma de

“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”, la cual se convirtió en una causal para la vacancia del cargo. Esta decisión se tomó para evitar el supuesto riesgo expresado por los ponentes durante el debate en la Comisión Primera de Cámara, relacionado con los posibles abusos en la aplicación de la causal 3° contenida en la Constitución vigente.

En el texto conciliado en primera vuelta se regresó al modelo aprobado por el Senado, con lo cual se eliminó la figura de “suspensión de la investidura” y se conservaron las causales de la Carta vigente, con excepción de la causal de no toma de posesión del cargo, que fue convertida en una causal de vacancia, como se explicó.

Según consta en el *informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en senado de la república*, en relación con este asunto los ponentes afirmaron lo siguiente:

En desarrollo del principio de gradualidad se establece que la pérdida de la investidura no será la única sanción aplicable a un congresista, pues el juez podrá recurrir también a la suspensión. En el parágrafo segundo se señala que la declaratoria de vacancia se presentará cuando el Congresista no tome posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la instalación del Congreso, siempre y cuando no medie fuerza mayor. Por último en este parágrafo se elimina la última frase según la cual la falta de posesión en tiempo debido no genera pérdida de investidura pues de acuerdo con la redacción de la norma se entiende que la consecuencia es la declaratoria de vacancia del cargo.

De esta manera se retomó el tema de la “suspensión de la Investidura”, la cual quedó recogida en el texto aprobado en quinto debate (primer debate en segunda vuelta en Senado), en atención al principio de gradualidad.

En el sexto debate (segundo debate, segunda vuelta de Senado) y séptimo debate (primer debate, segunda vuelta de Cámara) se aprobó básicamente el mismo texto de quinto debate, siempre con la suspensión y pérdida de investidura de la mano de las causales contenidas en la constitución vigente, esto es, con la infracción al régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura; con la inclusión del término “constitucional” en el numeral primero; la eliminación de la causal tercera contenida en la Carta vigente y unos pequeños cambios de redacción.

La verdadera innovación en este tema surgió en el octavo debate. Los ponentes, luego de revisar las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y las sentencias de la Corte Constitucional y de escuchar a expertos en el tema de la pérdida de investidura durante las reuniones preparatorias de la ponencia para octavo debate, decidieron introducir “*un encabezado al artículo 183 C. P., del cual se deduzca claramente la naturaleza jurídica del proceso de pérdida de investidura, definiéndolo como un juicio autónomo de reproche ético ante el Consejo de Estado destinado a ‘preservar la dignidad de la investidura del congresista y enaltecer sus responsabilidades y funciones’.*” (Informe de Ponencia para Segundo Debate, Segunda Vuelta en Cámara de Representantes).

Se regresó, pues, al concepto de pérdida de investidura para las faltas más graves cometidas por los congresistas. Lo anterior, por cuanto algunos de los

ponentes consideraron que, para no desnaturalizar la figura, debía tratarse de una única sanción para las conductas más graves. Así las cosas, consideraron que la fórmula más idónea no consistía en aplicar la gradualidad a los procesos de pérdida de investidura que se siguieran por las causales vigentes en la Carta de 1991 (como lo aprobó el Senado) sino, por el contrario, en delimitar de mejor manera las causales para su procedencia, las cuales sólo deberían dar lugar a la *pérdida* (que no suspensión) de la investidura como única sanción. Fue por ello que se tomaron decisiones como las enunciadas en el informe de ponencia por octavo debate, en el sentido de eliminar *“la causal de violación al régimen de inhabilidades, por cuanto al ser anteriores al momento de la elección, se alejan de la finalidad del proceso, consistente en evitar los abusos de la investidura. Además, para tales causales ya [existe] el proceso de nulidad electoral, por lo cual consideramos que la pérdida de investidura resulta redundante y excesiva por tales causas”*. Además, se optó por remplazar las causales de tráfico de influencias e indebida destinación de dineros públicos *“por unas causales más definidas y delineadas que dejen menos espacio a la subjetividad judicial”*.

Así las cosas, es claro que lo adoptado por la Plenaria de la Cámara en octavo debate correspondía a un modelo distinto del aprobado por la Plenaria del Senado en sexto debate, del cual se separaron consciente y deliberadamente los representantes a la Cámara por considerar que lo propio no era desnaturalizar la figura de pérdida de investidura incorporando la posibilidad de “suspensión” sino, por el contrario, seleccionar las causales verdaderamente graves que deberían dar lugar a dicha pérdida.

El Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo, anunció la fórmula que acogía en los siguientes términos: *“se adopta el aprobado por la Plenaria del Senado, eliminando el término inhabilidades de la causal primera y se adicionan los parágrafo (sic) 2º y transitorio aprobado por la Cámara”*.

Con esto, se optó por dejar vigentes únicamente las causales más graves, como lo hizo el modelo de la Cámara de Representantes (excluyendo la violación al régimen de inhabilidades y la causal contenida en el artículo 110 de la Constitución relacionada con la prohibición de hacer contribuciones a partidos, movimientos o candidatos o inducir a otros a que lo hagan), al tiempo de adoptar el criterio de gradualidad con la “suspensión o pérdida de la investidura” que había sido aprobado por el Senado.

A juicio del Gobierno, se trata de una extralimitación de las funciones que la Constitución, la ley y la jurisprudencia otorgan a las Comisiones de Conciliación, por cuanto no se trata simplemente de *“una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema”*¹¹ sino que, en este caso concreto, se produjo la fusión de dos sistemas incompatibles y diametralmente diferentes, al punto que su armonización en uno solo **alteró sustancialmente** una y otra propuesta legislativa. Más aún, contradujo la finalidad de las Plenarias consistente en evitar abusos y racionalizar la figura, por cuanto condujo necesariamente a la inoperancia y la anulación de la misma. Al respecto ha dicho la Corte:

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-040/10, Referencia: Expediente D-7857, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D. C., primero (1º) de febrero de dos mil diez (2010).

“314 - De lo anterior se concluye que las comisiones accidentales de conciliación están autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley aprobados válidamente por las plenarias de las corporaciones legislativas, estando habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos **siempre y cuando se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial**. Por consiguiente, si las propuestas de dicha comisión, aun tratándose de textos nuevos, guardan **conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad**, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad.

(...) esta Corte ha señalado, de manera permanente y consistente, que la existencia de discrepancias no es el único límite a la competencia de las comisiones de conciliación. El otro límite es el principio de identidad (sic), lo cual significa, que las **Comisiones de Conciliación no pueden alterar la identidad del proyecto, ni introducir temas nuevos, que no sean necesarios para superar las discrepancias o que no guarden conexidad temática con la discrepancia y la materia del proyecto**. Y precisamente con ese criterio, la Sentencia C-737 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, declaró la inexequibilidad total de la Ley 619 de 2001, sobre regalías, pues concluyó que **la discrepancia entre las dos cámaras no era conciliable**, ya que las **diferencias entre lo aprobado por una y otra cámara era tan grandes, que en realidad se trataban de dos proyectos distintos**¹².

Ahora bien, cabe agregar que el principio de identidad flexible en tratándose de reformas constitucionales no autoriza a que las discrepancias de las Plenarias se concilien de manera que las modificaciones hechas por la Comisión de Conciliación al artículo, en este caso el de pérdida de investidura, terminen adoptando un nuevo régimen en la materia cuyos rasgos característicos sustanciales no fueron objeto de ninguna discusión. Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha precisado: *“Cada tema constitucional tiene entonces una identidad propia y es asimilable a un proyecto, para efectos de la competencia de las Comisiones de Conciliación”*¹³.

Afirmar que la Comisión de Conciliación puede llegar hasta allá, sería tanto como hacer de dicha instancia una especie de debate adicional en el trámite de un acto legislativo, pese a que la Corte ha sido enfática en afirmar que las decisiones de *“una Comisión integrada por un número limitado de Senadores y Representantes (...) no pueden sustituir la voluntad de una Comisión Constitucional Permanente”*¹⁴. Según la Corte Constitucional...

En efecto, no puede ser de recibo, ni lógica ni racionalmente, que lo dispuesto por una Comisión Accidental, cuyas funciones de conciliación tienen, por fuerza, que ser limitadas a su objeto, según lo dispone la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), **llegue hasta el punto de sustituir y reemplazar unos**

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-551/03, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, D. C., nueve (9) de julio de dos mil tres (2003).

¹³ Ídem.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999, M. P. Fabio Morón Díaz, Referencia: Expediente D-2296, Santafé de Bogotá, D. C., septiembre veinte (20) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

requisitos constitucionales formal y sustancialmente tan esenciales como los debates que se cumplen en la Comisión Constitucional Permanente, primero, y luego en la propia Plenaria de cada Cámara¹⁵.

Así, pues, en síntesis se tiene que si bien las Plenarias habían aprobado textos distintos que hacían necesaria la intervención de la Comisión de Conciliación, la naturaleza sustancial de la discrepancia no permitía su conciliación a través de una fórmula que representaba en realidad un nuevo régimen de pérdida de investidura para congresistas, cuyas notas características sustanciales no fueron parte del debate parlamentario. En consecuencia, la Comisión de Conciliación quebrantó los límites materiales que restringen el ejercicio de su competencia, e instrumentalizó la discrepancia para reabrir el debate sobre la materia, arrojándose la atribución de proponer lo que fue mucho más que una fórmula original, pues se trata en realidad de un modelo del régimen pérdida de investidura nuevo y prácticamente inaplicable.

De lo expuesto en el punto 2.1 del presente escrito frente a la actuación de la Comisión de Conciliación se tiene:

i) Que tal como ocurre con el trámite de las leyes, el trámite legislativo constituyente admite la integración de Comisiones de Conciliación y ello permite hacer compatible la posibilidad de que el texto pueda ser modificado en el curso del trámite, con la necesidad de que se cumpla con los debates reglamentarios;

ii) Que la circunstancia que provoca el ejercicio de las competencias de la Comisión de Conciliación consiste en la existencia de discrepancias entre los textos aprobados en cada una de las cámaras, aún las atribuibles a la incorporación de nuevos textos;

iii) Que ya en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión de Conciliación, se deben observar límites materiales como lo son los principios de identidad y consecutividad;

iv) Que en el caso concreto resulta evidente que la Comisión de Conciliación provocó infundadamente el ejercicio de sus competencias, en abierto abuso de poder, frente al numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Política, como quiera que ninguna discrepancia había entre los textos aprobados en cada una de las cámaras;

v) Que, si en gracia de discusión se obviara tan protuberante vicio, la fórmula que propuso la comisión para la “conciliación” de los textos, resultó viciada además por la inobservancia de los principios de identidad y consecutividad, pues nunca el debate parlamentario consideró la posibilidad de asignar a la Corte Suprema de Justicia la investigación de los funcionarios a los que alude el numeral, sin que ello fuera acompañado de un diseño institucional que hiciera idónea y viable tal posibilidad;

vi) Que el mismo vicio se observa ocurrió con la inclusión de la referencia al numeral 4 en el párrafo 2° del artículo 235 constitucional, pues condujo a una regla sustancial más allá de la simple armonización del texto con la infundada modificación del numeral 4; como quiera que extendió para los funcionarios enunciados en él una prerrogativa para la que nunca se les consideró como beneficiarios a lo largo de los debates

parlamentarios –consecutividad–, cual es la prevista en el párrafo 2° del mismo artículo que consiste en que solo pueden ser “*privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firma (sic) en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito*”;

vii) Que en lo que refiere al numeral 1 del artículo 183, si bien los textos de las Plenarias resultaron diferentes; la Comisión de Conciliación también en este caso instrumentalizó tal discrepancia para proponer una fórmula conciliatoria que produjo la fusión de dos sistemas incompatibles y diametralmente diferentes en materia de pérdida de investidura, al punto que su armonización en uno solo alteró sustancialmente una y otra propuesta legislativa desconociéndose los principios de identidad y consecutividad que fungen como límites del ejercicio de sus competencias.

2.2 Objeciones por inconveniencia

Las objeciones presentadas por parte del Gobierno Nacional al honorable Congreso de la República, fundadas en la inconveniencia de las disposiciones, a diferencia de los reproches de orden jurídico constitucional, se fundan en la grave situación que se generaría en el evento que entren en vigencia las normas que se señalan por el Ejecutivo.

Si bien no se discute la libertad de configuración del Congreso cuando actúa en ejercicio del poder de reforma de la Carta, no es menos cierto que, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, el Gobierno debe llamar la atención sobre aquellas disposiciones de rango superior contenidas en la propuesta de acto legislativo, que sin desconocer abstractamente las normas constitucionales, por su alcance normativo hacen prever que su entrada en vigor generará un muy grave estado de cosas, contrario a los principios constitucionales de celeridad, eficacia, eficiencia e igualdad que presiden el ejercicio de la función judicial, situación altamente inconveniente de cara a la obligación de la Jurisdicción de garantizar el derecho de acceso a la justicia y la vigencia de los derechos fundamentales de las personas.

Con base en las anteriores reflexiones, el Gobierno, presenta al Congreso de la República las siguientes objeciones por razones de inconveniencia:

2.2.1 De la inconveniencia de prescindir de una norma relacionada con el antejuicio político y fuero de algunos funcionarios que hoy lo ostentan

La figura del fuero penal especial y disciplinario que protege a ciertos altos funcionarios del Estado “...*pretende garantizar, de una parte la dignidad del cargo y de las instituciones que representan, y de otra la independencia y autonomía de algunos Órganos del Poder Público para garantizar el pleno ejercicio de sus funciones y la investidura de sus principales titulares, las cuales se podrían ver afectadas por decisiones ordinarias originadas en otros poderes del Estado, distintos de aquel al cual pertenece el funcionario protegido con un fuero especial; de otra parte, el fuero sirve también para garantizar que las decisiones de la voluntad general, bien sea que esta se haya expresado directamente o a través de sus representantes, no serán desconocidas, y que en todo caso prevalecerán los principios y procedimientos consagrados en la Constitución y en la ley*”¹⁶.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999, M. P. Fabio Morón Díaz, Referencia: Expediente D-2296, Santafé de Bogotá, D. C., septiembre veinte (20) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 1996. M. P. Fabio Morón Díaz.

Dicha garantía foral está estrechamente ligada a la salvaguardia de la independencia, autonomía y funcionamiento ordenado de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero, pero ante todo, “...busca evitar que mediante el abuso del derecho de acceso a la justicia se pretenda paralizar ilegítimamente el discurrir normal de las funciones estatales y el ejercicio del poder por parte de quienes han sido elegidos democráticamente para regir los destinos de la Nación.”¹⁷.

Así las cosas, la norma constitucional vigente contemplada hoy en día en el artículo 199 superior consagra una prerrogativa en materia penal para el Presidente de la República, consistente en que durante el período para el que sea elegido no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.

De la misma manera, el artículo 178 de la Constitución vigente faculta a la Cámara de Representantes para conocer de las denuncias que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares, contra el Presidente de la República y contra los demás funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

El Proyecto de Acto Legislativo pretende introducir una reforma constitucional que extienda la oferta de justicia y mejore la prestación de dicho servicio público, a la par que reorganice la institucionalidad vinculada al sector justicia. Bajo tales parámetros, el proyecto, en su tránsito por las Cámaras Legislativas, introdujo importantes precisiones a las normas relativas a las investigaciones que se adelanten por parte de la Cámara de Representantes en contra de algunos altos funcionarios estatales.

Con este propósito, el artículo 6° del proyecto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes en la Segunda Vuelta expresaba a la letra¹⁸:

“Artículo 6°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

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

1. Elegir al 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. Archivar las denuncias las denuncias o quejas fundadas o temerarias contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Constitución.
4. Presentar ante el Senado solicitud de juicio político para el Presidente de la República o a quien haga sus veces y el Vicepresidente de la República previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara, por conductas que puedan constituir delitos, causales de indignidad o mala conducta, o faltas disciplinarias o fiscales, según la Constitución y la ley. **Si los funcionarios mencionados en este numeral hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, la solicitud solo procederá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus funciones”** (Negritas fuera de texto).

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 1996, ya citada.

¹⁸ *Gaceta* número

5. (...)

El interés del constituyente, como se advierte, fue reconocer la facultad otorgada a la Cámara de Representantes para solicitar un juicio político contra el Presidente y Vicepresidente de la República, como paso previo para su posterior juzgamiento por cualquier tipo de faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones, aun cuando hubiesen cesado en el ejercicio de su cargo.

La consagración de una competencia de tal naturaleza en cabeza la Cámara de Representantes conlleva un correlativo privilegio para la investidura presidencial, que como se dijo persigue dar garantías contra persecuciones políticas, lo cual se consigue situando la competencia en uno de los máximos órganos estatales, ajeno a eventuales presiones o injerencias indebidas.

Empero, el texto del Proyecto de Acto Legislativo finalmente aprobado por la Comisión de Conciliación señala expresamente¹⁹:

Artículo 6°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

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

1. Elegir al 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. (...)

Se observa entonces que en el procedimiento de conciliación, se excluyó la frase incluida antes que contemplaba el fuero especial para el Primer Mandatario y el Vicepresidente de la República, respecto de los delitos o faltas cometidos en el ejercicio de sus funciones, **aunque hubieren cesado el ejercicio de su cargo**, lo que implicaba que para ese tipo de ilícitos no estarían sometidos a jueces y tribunales ordinarios, sino que mantenían tanto su juicio político ante el Congreso como también su fuero ante la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, con la disposición finalmente aprobada, **quienes han sido democráticamente elegidos para regir los destinos de la Nación, una vez abandonen el cargo y aun cuando se les investigue por acciones ejecutadas con ocasión de sus funciones, podrían ser objeto de investigación y juzgamiento, sin considerárseles la posibilidad de antejuicio político ante el Congreso, ni investigación y juzgamiento ante la Corte Suprema de Justicia.**

La situación del Presidente y el Vicepresidente de la República no resulta equiparable a la de otros servidores públicos ni a ciudadanos comunes, toda vez que tales dignatarios ostentan la máxima jerarquía constitucional; de ahí que la asignación de un investigador y juzgador especial por manera alguna implica discriminación frente a otros procesados.

No se desconoce, como se había expresado, que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para regular el tratamiento de los altos funcionarios estatales; sin embargo, el adelantamiento de

¹⁹ *Gacetas* números 380 y 383 de 2012.

antejuicios políticos en asuntos contra el Presidente y Vicepresidente por parte de la Cámara de Representantes asegura un proceso que corresponde a la jerarquía de dichos funcionarios, a la importancia de sus respectivas investiduras, así como a las responsabilidades constitucionales y legales que les ha asignado el marco constitucional y legal.

Por ello, la supresión de la disposición analizada, a juicio del Gobierno, resulta inconveniente y por ende merece objeción, con la esperanza de que los honorables parlamentarios introduzcan en el texto las modificaciones correspondientes, de manera tal que pueda conservarse, el antejuicio político ante el Congreso y aforamiento ante al Corte Suprema de Justicia para el Presidente y el Vicepresidente, aún en los eventos en que hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, como hoy lo prevé la Constitución Política de 1991 y como fue aprobado en el segundo debate de la segunda vuelta (8 debate) por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

2.2.2 *Objeciones por inconveniencia en contra de los artículos 20, 21, 22 y 24 del texto conciliado del Proyecto de Acto Legislativo.*

El Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso una objeción de inconveniencia en contra de los artículos 20, 21, 22, 24 del texto conciliado del Proyecto de Acto Legislativo que se refieren a la distribución de funciones entre los tres niveles del Sistema Nacional de Gobierno y Administración, a saber: (i) Sala de Gobierno Judicial, (ii) Junta Ejecutiva de Administración judicial y (iii) Director Ejecutivo de Administración Judicial.

Estas disposiciones fueron aprobadas en el segundo debate de la segunda vuelta en la Plenaria de Senado (sexto debate) y en el segundo debate de la segunda vuelta de la Cámara de Representantes (octavo debate), de la siguiente manera:

ARTÍCULO 21 - Aprobado Sexto Debate	ARTÍCULO 21 - Aprobado Octavo Debate
<p>Artículo 21. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 255. <u>La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</u> 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, <u>de la carrera judicial, de la escuela judicial</u> 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.</p> <p><u>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.</u></p>	<p>Artículo 21. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 255. <u>La Gerencia de Administración Judicial</u> es la encargada de ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto y de administrar el recurso humano, el Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales y las demás actividades administrativas de la Rama, con sujeción a las políticas que dicte el Consejo de Gobierno Judicial. Las estadísticas judiciales deberán ser producidas, procesadas y difundidas conforme a los protocolos estadísticos establecidos por la autoridad nacional competente.</p> <p><u>El Gerente de Administración Judicial deberá ser profesional, con título de posgrado en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener, como mínimo, veinte (20) años de experiencia profesional relacionada, de los cuales diez (10) deben corresponder al diseño, ejecución o evaluación de políticas públicas, la administración pública o la gestión de la rama judicial. Su período será de cuatro (4) años.</u></p>
ARTÍCULO 22 - Aprobado Sexto Debate	ARTÍCULO 22 - Aprobado Octavo Debate
<p>Artículo 22. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 256. Corresponde a <u>la Sala de Gobierno Judicial</u> el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar y fijar las políticas <u>en materia judicial de la rama</u> con el fin de lograr una adecuada y oportuna Administración de Justicia. 2. Fijar la división del territorio para efectos judiciales <u>y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.</u> 3. <u>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 des-concentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos.</u> <u>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.</u> <u>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.</u> 4. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, <u>en los aspectos no previstos por el legislador.</u> 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. <u>Elaborar el plan de desarrollo sectorial y aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, que deberá ser remitido al Gobierno.</u> 	<p>Artículo 22. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 256. Corresponde al <u>Consejo de Gobierno Judicial</u> el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar y fijar las políticas <u>del sector jurisdiccional de la rama judicial</u> con el fin de lograr una adecuada y oportuna Administración de Justicia. 2. <u>Presentar, a través de su Presidente, informes al Congreso de la República.</u> 3. Fijar la división del territorio para efectos judiciales, <u>así como los lineamientos para la creación, ubicación, redistribución, fusión, traslado, transformación y supresión de tribunales, las salas de estos, los juzgados y cargos.</u> 4. <u>Aprobar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia y para la descongestión de los despachos judiciales, así como los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.</u> 5. <u>Aprobar la reglamentación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, de la carrera judicial y del empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en el servicio judicial con efectos procesales, en los aspectos no previstos por el legislador.</u> 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 instancias de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, <u>o del Gerente de Administración Judicial</u> 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. <u>Aprobar el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo.</u>

<p>8. Regular el empleo de tecnologías de información en el servicio judicial con efectos procesales.</p> <p>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.</p> <p>10. Elegir al Director Ejecutivo de Administración Judicial.</p> <p>11. Darse su propio reglamento.</p> <p>12. Las demás que le atribuya la ley.</p> <p>Parágrafo transitorio 1º. Las demás funciones atribuidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura contempladas en la ley, serán asumidas por la Sala 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.</p> <p>Parágrafo transitorio 2º. 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 terminará su periodo.</p> <p>Parágrafo transitorio 3º. Los Magistrados de Carrera de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán incorporados por la Sala Ejecutiva de Administración Judicial, en los Tribunales Administrativos o Tribunales Superiores. En todo caso se garantizarán los derechos de carrera judicial.</p>	<p>8. Aprobar el Proyecto de Presupuesto del sector jurisdiccional de la Rama Judicial, que deberá ser remitido al Gobierno.</p> <p>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.</p> <p>10. Elegir al Gerente de Administración Judicial, al Auditor de la Rama Judicial y al Director de la Escuela de la Rama Judicial.</p> <p>11. Organizar la escuela de la rama judicial.</p> <p>12. Recibir y evaluar en sesión ordinaria los informes de las comisiones al exterior otorgadas a los Magistrados o Jueces de la República, distintas de las destinadas al cumplimiento de su función jurisdiccional.</p> <p>13. Elaborar las listas de elegibles, previa convocatoria pública, para la selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En el acta respectiva deberán constar los criterios que se tuvieron en cuenta para la elaboración de las mismas.</p> <p>14. Darse su propio reglamento.</p> <p>15. Las demás que le atribuya la ley.</p> <p>Parágrafo transitorio 1º. Las demás funciones atribuidas por la ley a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura serán asumidas por la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, la cual podrá delegarlas en el Gerente de Administración Judicial hasta tanto se expida la ley estatutaria a que hubiere lugar.</p> <p>Parágrafo transitorio 2º. 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 del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial.</p> <p>Parágrafo transitorio 3º. 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.</p> <p>Parágrafo transitorio 4º. 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 2º y 4º del artículo 235 de la Constitución, a efectos de asegurar la continuidad de las actuaciones que pasan a ser de su competencia”.</p> <p>Parágrafo transitorio 5º. 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.</p>
<p>ARTÍCULO 23 - Aprobado Sexto Debate</p>	<p>ARTÍCULO 23 - Aprobado Octavo Debate</p>
<p>Artículo 23. Adiciónese un artículo nuevo a la Constitución, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 256 A. Corresponde a la Sala Ejecutiva de Administración judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>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.</p> <p>2. Autorizar la apertura de concursos.</p> <p>3. Aprobar los estados financieros de la entidad.</p>	<p>Artículo 23. Adiciónese un artículo nuevo a la Constitución, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 256 A. Corresponde a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>1. 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 y de conformidad con la división del territorio y las decisiones que para tal fin tome el Consejo de Gobierno Judicial.</p> <p>En ejercicio de esta atribución, la Junta Ejecutiva de Administración Judicial no podrá establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.</p> <p>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 cualquier 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 de tutela, populares, de cumplimiento, hábeas corpus y de asuntos administrativos propios de las corporaciones a las cuales sean adscritos.</p> <p>2. Preparar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia y para la descongestión de los despachos judiciales, así como los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.</p> <p>3. Preparar la reglamentación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, de la carrera judicial y del empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en el servicio judicial con efectos procesales, en los aspectos no previstos por el legislador.</p> <p>4. Administrar la carrera judicial.</p> <p>5. Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba designarlos, de acuerdo con el concurso de la rama judicial. Se exceptúa la jurisdicción penal militar, la cual se regirá por normas especiales.</p> <p>6. Aprobar los estados financieros del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial.</p>

<p>4. Velar por el cumplimiento de los planes y proyectos del plan sectorial de desarrollo.</p> <p><u>5. Elegir al auditor de la Rama Judicial.</u></p> <p>6. Llevar el registro nacional de abogados y auxiliares de la justicia y expedir las tarjetas profesionales.</p> <p>7. Llevar el control de gestión de calidad y expedir las directrices respectivas.</p> <p><u>8. Velar por el bienestar social y la seguridad de los servidores de la Rama Judicial, para lo cual dictará los reglamentos necesarios.</u></p> <p><u>9. Expedir el Estatuto sobre expensas y costos con sujeción a la ley.</u></p> <p>10. Analizar y rendir concepto ante la <u>Sala</u> 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.</p> <p>11. Apoyar al <u>Director Ejecutivo</u> de Administración Judicial en la elaboración del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.</p> <p>12. Hacer seguimiento permanente al empleo de tecnologías de información en el servicio judicial.</p> <p>13. Las demás que le atribuya la ley.</p> <p>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.</p>	<p><u>7. Velar por el cumplimiento de los planes y proyectos del plan sectorial de desarrollo.</u></p> <p>8. Llevar el registro nacional de abogados y auxiliares de la justicia y expedir las tarjetas profesionales.</p> <p>9. Llevar el control de gestión de calidad y expedir las directrices respectivas.</p> <p><u>10. Aprobar el Estatuto sobre expensas y costas con sujeción a la ley.</u></p> <p>11. Analizar y rendir concepto ante el <u>Consejo</u> 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, o <u>el Gerente de Administración Judicial</u> como sustento de una solicitud de revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción.</p> <p>12. Apoyar al <u>Gerente</u> de Administración Judicial en la elaboración de los proyectos de <u>Plan Sectorial de Desarrollo</u> y de Presupuesto <u>del sector jurisdiccional</u> de la Rama Judicial.</p> <p><u>13. Apoyar al Director de la Escuela de la Rama Judicial en la elaboración de los planes de formación y capacitación de los empleados y funcionarios judiciales.</u></p> <p><u>14. Aprobar los planes de formación y capacitación de los empleados y funcionarios judiciales.</u></p> <p><u>15. Darse su propio reglamento.</u></p> <p>16. Las demás que le atribuya la ley.</p> <p>Parágrafo. La ley podrá atribuir privativamente la función prevista en el numeral 8 de este artículo a un Colegio Nacional de Abogados, cuya creación y funcionamiento serán definidos por el legislador.</p>
ARTÍCULO 25 - Aprobado Sexto Debate	ARTÍCULO 24 - Aprobado Octavo Debate
<p>Artículo 25. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo así:</p> <p>Artículo 257.A. Corresponde al <u>Director Ejecutivo</u> de Administración Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones y funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial y promover el acceso a la justicia. Establecer la estructura así como designar y remover a los empleados de la <u>dirección ejecutiva.</u> <u>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.</u> <u>Administrar la Carrera Judicial.</u> Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones. <u>Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.</u> <p>7. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.</p> <p>8. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial.</p> <p>9. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales, <u>conforme a los protocolos estadísticos establecidos por la autoridad nacional competente.</u></p> <p>10. Representar y <u>ejercer la defensa judicial</u> de la rama judicial.</p> <p>11. Las demás que le atribuya la ley.</p>	<p>Artículo 24. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 257. Corresponde al <u>Gerente</u> de Administración Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones y funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial y promover el acceso a la justicia. Establecer la estructura <u>de la Gerencia de Administración Judicial</u>, así como designar y remover a los empleados de la <u>misma.</u> <p>3. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.</p> <p><u>5. Hacer seguimiento permanente al empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en el servicio judicial.</u></p> <p>6. Elaborar los proyectos <u>de Plan Sectorial de Desarrollo</u> y de presupuesto del Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial.</p> <p><u>7. Elaborar el proyecto de estatuto sobre expensas y costas con sujeción a la ley.</u></p> <p>8. Ejecutar el presupuesto <u>del Sector Jurisdiccional</u> de la Rama Judicial.</p> <p>9. <u>Elaborar la propuesta de división del territorio para efectos judiciales, la cual será remitida al Consejo de Gobierno Judicial.</u></p> <p>10. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales, <u>de conformidad con los protocolos estadísticos establecidos por la autoridad nacional competente.</u></p> <p>11. Representar <u>judicial y contractualmente</u> a la rama jurisdiccional.</p> <p><u>12. Elaborar el informe anual de gestión que será remitido al Congreso de la República.</u></p> <p>13. Las demás que le atribuya la ley.</p>

El texto conciliado, en relación con estos artículos, contiene las siguientes disposiciones:

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 cien-

cias 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 lograr 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 1º. 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 2º. 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 3º. 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 4º. 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 2º y 4º del artículo 235 de la Constitución, a efectos de asegurar la continuidad de las actuaciones que pasan a ser de su competencia”.

Parágrafo transitorio 5º. 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 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.

Del Acta de Conciliación se deduce claramente que en esta materia primó la distribución de funciones elaborada y aprobada por la Plenaria del Senado de la República en sexto debate, sustituyendo únicamente las expresiones "Sala Ejecutiva de Administración Judicial" por "Junta Ejecutiva de Administración Judicial" y acogiendo algunos de los parágrafos transitorios que hacían parte del texto aprobado en segundo debate (segunda vuelta) en Cámara de Representantes (octavo debate).

Ahora bien, el Gobierno considera que la distribución antes enunciada resulta altamente inconveniente, por cuanto al asignársele tantas y tan detalladas competencias a la Sala de Gobierno Judicial en materia de ejecución, y no solo de dirección y diseño de política, se desnaturalizaría su carácter de ente rector u órgano superior de decisión y planeación de grandes políticas, planes y proyectos, al punto de confundirse con algunas de las funciones de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial la cual, en ese caso, se tornaría absolutamente redundante. Lo anterior daría lugar, además, a la colusión o confusión de ciertas competencias y a la necesidad de dotar a la Sala de Gobierno Judicial de un aparato burocrático de apoyo a la gestión, que en nada se compadece con el diseño pretendido y que, incluso, podría llevar a la destinación de tiempo completo de los miembros de esta Sala, lo cual, por la naturaleza de sus cargos, resulta a todas luces de imposible cumplimiento.

Más aún, para el Gobierno Nacional, en la distribución de funciones aprobada por el Senado de la República son demasiado robustas las competencias asignadas al Director Ejecutivo de Administración Judicial, lo cual implica un desquicio del sistema como fue pensado en tres niveles de dirección, gestión y ejecución, con graves repercusiones para el manejo de los cuantiosos recursos que maneja la rama judicial, amén de los recursos adicionales que la misma reforma establece de manera transitoria.

En concreto, el Gobierno considera inconvenientes los asuntos que se destacan a continuación:

1. Que sea el Director ejecutivo de Administración Judicial el encargado de "de la carrera judicial" y "de la escuela judicial" (artículo 20 del texto conciliado) y que se le asignen expresamente funciones como las de "administrar la carrera judicial" (artículo 24 del texto conciliado, numeral 4) y de "Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba ejecutarlos" (*ibid*, numeral 3), funciones que la Cámara de Representantes asignó, en 8° debate, a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial.

2. Que la Sala de Gobierno Judicial tenga a su cargo...

a) "Diseñar y fijar las políticas en materia judicial de la rama..." (artículo 21 del texto conciliado, numeral 1), en lugar de diseñar únicamente las políticas del "sector jurisdiccional de la Rama Judicial", como había sido aprobado en octavo debate;

b) "Ubicar y redistribuir los despachos judiciales" (artículo 21 del texto conciliado, numeral 2), cuando lo propio era asignarle únicamente la función de fijar la división del territorio para efectos judiciales "así como los lineamientos para la creación, ubicación, redistribución, fusión, transformación y supresión de tribunales", como había sido aprobado por la Cámara en 8° debate;

c) "Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir tribunales..." (artículo 21 del texto conciliado, numeral 3), función que la Cámara de Representantes había asignado a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, como sería conveniente para evitar que la Sala de Gobierno Judicial deba sesionar de manera permanente para atender funciones tan exigentes como las arriba mencionadas;

d) "Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador" (artículo 21

del texto conciliado, numeral 4), cuando lo propio era asignarle únicamente la función de aprobar tales reglamentos, cuya proyección –tarea, por lo demás, bastante dispendiosa– estaría a cargo de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, como fue aprobado en octavo debate. Algo similar podría afirmarse con respecto a los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia y con los proyectos de Plan Sectorial de Desarrollo y de Presupuesto del sector jurisdiccional de la Rama Judicial (en el caso de estos dos últimos, la Cámara asignaba a la junta ejecutiva la función de apoyar al gerente de administración judicial en la elaboración de los citados proyecto).

Por las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional objeta los anteriores artículos por razones de inconveniencia, dado que un modelo como el diseñado por la Comisión de Conciliación desnaturaliza el diseño de tres niveles tal con funciones claramente definidas, aumentaría la presión burocrática sobre el primero de tales niveles y empoderaría excesivamente al Director Ejecutivo de la Rama Judicial, derivando en un esquema aún menos eficiente que el actualmente vigente, con lo cual se defraudaría toda la finalidad del acto legislativo.

2.2.3 De la inconveniencia de la supresión de un régimen de transición para llevar a cabo el reemplazo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

Al comparar los textos aprobados en sesiones plenarios de segunda vuelta del Senado (6° debate) y Cámara (8° debate), en lo relacionado con la redacción del artículo 20, relativo al régimen de transición aplicable para la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, se observa que en el texto definitivo aprobado por la Plenaria de Cámara, se estableció lo siguiente:

“Parágrafo transitorio 1°. El Consejo de Gobierno y la Junta Ejecutiva de la Administración Judicial empezarán 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 asumirán los asuntos de los que esté conociendo la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de conformidad con la distribución de competencias prevista en este acto legislativo. Todas las actuaciones y decisiones que estén en firme a la entrada en vigencia del presente acto legislativo conservarán plena validez y vigencia. Durante el lapso de tres (3) meses antes mencionado, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura seguirá ejerciendo sus funciones.

Así mismo se garantizarán los derechos de las personas que se encuentren en listas de elegibles para proveer dichos cargos.

Parágrafo transitorio 2°. 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 aquel 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, con excepción del conocimiento de 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 y el Presidente de la República 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”.

Por su parte, el texto definitivo de plenaria Senado en segunda vuelta (6° debate), **no estableció régimen de transición alguno.**

Ahora bien, dentro del informe de conciliación relacionado con el artículo bajo análisis se expresó en la parte inicial del mismo que su texto sería: “como está aprobado en Cámara”; no obstante, el texto conciliado se presentó de la siguiente manera:

“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”.

Como se aprecia, al estudiar el contenido del párrafo transitorio correspondiente al artículo 19 del Proyecto de Acto Legislativo, reformativo del artículo 254 de la Constitución Política, se advierte que el mismo no prevé un régimen de transición para el remplazo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, tal y como sí lo estipuló el texto definitivo aprobado en Plenaria de Cámara en segunda vuelta.

De todo lo anterior, el Gobierno considera importante tener en cuenta las siguientes apreciaciones:

a) La Sentencia C-428 de 2009, al referirse a los propósitos de los regímenes de transición, precisó:

“(…) (iii) su propósito es el de evitar que la subrogación, derogación o modificación del régimen anterior, impacte excesivamente las aspiraciones válidas de los asociados, especialmente si existe la posibilidad de minimizar esa incidencia y de armonizar las expectativas ciudadanas”;

b) La Administración de Justicia es una función pública caracterizada por el ejercicio de actuaciones públicas y permanentes (artículo 228 C. N.). Desde esta óptica, aplicar un régimen de transición ante el remplazo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sería la mejor manera de garantizar el derecho de toda persona para acceder a la Administración de Justicia (artículo 229 C. N.);

c) Al referirse a la Administración de Justicia la Corte Constitucional ha expresado:

“Uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, y en especial del Estado social de derecho, es el de contar con una debida Administración de Justicia. A través de ella, se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración y a los asociados. Se trata, como bien lo anota la disposición que se revisa, del compromiso general en alcanzar la convivencia social y pacífica, de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico y social justo”;

d). A la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura le corresponde de conformidad con la Ley 270 de 1996, “Estatutaria de la Administración de Justicia”, (artículo 85), y en aras de contribuir con la efectiva Administración de Justicia, el cumplimiento de funciones tales como:

“Autorizar la celebración de contratos y convenios de cooperación e intercambio que deban celebrarse conforme a la Constitución y las leyes para asegurar el funcionamiento de sus programas y el cumplimiento de sus fines, cuya competencia corresponda a la Sala conforme a la presente ley”.

“Aprobar los proyectos de inversión de la Rama Judicial”.

“Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de estos y los Juzgados, 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”.

“Administrar la Carrera Judicial de acuerdo con las normas constitucionales y la presente ley”.

“Regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente Tarjeta Profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley”.

Así las cosas, la exclusión de la norma que garantizaba un período de transición para la entrada en funcionamiento del Consejo de Gobierno Judicial y de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, en reemplazo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, genera un efecto claramente inconveniente para la garantía del derecho al acceso a la Administración de Justicia, pues impide el empalme con la nueva estructura administrativa de la Rama judicial. La supresión de esa norma tiene el efecto de producir un traumatismo severo en la preservación de este derecho, al no establecer qué órgano asumirá transitoriamente el cumplimiento de las funciones que se requieren para garantizar la continua operación administrativa de la justicia, en tanto se cumplen las actividades propias que exigen la puesta en marcha de las instancias propuestas en el Proyecto de Acto Legislativo.

2.2.4 De la inconveniencia de la inexistencia de un régimen de transición para el adelantamiento de los procesos que actualmente están a cargo de la Corte Suprema de Justicia en contra de aforados, y el régimen de privación de la libertad de los aforados mencionados en el numeral 4 del artículo 16 del texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo²⁰.

2.2.4.1 Al comparar los textos definitivos del Proyecto de Acto Legislativo aprobados en Sesiones Plenarias en segunda vuelta del Senado (6° debate) y Cámara (8° debate), en lo relacionado con la redacción del artículo 17, relativo al régimen de transición aplicable para el nuevo sistema de juzgamiento de aforados por la Corte Suprema de Justicia, se observa que en el texto definitivo aprobado por la Plenaria de Cámara, se estableció lo siguiente:

“Parágrafo transitorio 1°. *Lo dispuesto en el presente artículo sobre investigación y juzgamiento penal de aforados constitucionales se regirá por la Ley 600 de 2000 en tanto el legislador no tome una decisión distinta.*

“Parágrafo transitorio 2°. *Dentro de los quince (15) días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación y el Procurador General de la Nación presentarán a consideración de la Corte Constitucional las ternas para elegir a los miembros de la Sala de Investigación y Calificación de que trata el parágrafo segundo de este artículo. En el mismo término, la Corte Constitucional conformará la lista para la elección de los miembros de Sala de Juzgamiento en primera instancia.*

“La Corte Constitucional tendrá un plazo adicional de quince (15) días para hacer los nombramientos de los magistrados con base en las ternas enviadas y la lista conformada, respectivamente”.

Por su parte, el texto definitivo de Plenaria Senado en segunda vuelta (6° debate), **estableció el siguiente régimen de transición:**

Parágrafo transitorio. *Lo dispuesto en el presente artículo sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales no se aplicará a los delitos por los cuales se hubiere proferido resolución de acusación ejecutoriada al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo.*

Ahora bien, dentro del informe de conciliación, el texto conciliado no contempla normas de transición para los procesos en curso ante la Corte Suprema de Justicia, ni los plazos para la pronta integración de la Sala de Investigación y Calificación.

La ausencia de estas normas de transición genera que los procesos que actualmente están en curso entren en una situación de limbo jurídico, altamente inconveniente de cara a los principios constitucionales de celeridad, eficacia y eficiencia que presiden el recto ejercicio de la función judicial, y además ponen en entredicho la eficacia del derecho de acceso a la justicia. El vacío sobre la determinación del régimen legal aplicable para el juzgamiento de los aforados en el nuevo sistema, así como la ausencia de una norma que fije plazo para la elección de los nuevos magistrados de las salas de Investigación y Calificación y de Juzgamiento de la Corte Suprema de Justicia, generarán la paralización de los procesos en curso. El Gobierno detecta que este vacío regulatorio favorece a los actuales investigados. Este caos judicial debe prevenirse mediante la consagración

ción, 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.

²⁰ 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 investiga-

de las normas de transición adecuadas, por lo cual el Gobierno comedidamente sugiere al Congreso rediseñar el régimen de transición pretermitido en la etapa de conciliación, como sí lo preveía el texto aprobado en segundo debate de la segunda vuelta (8° debate), aprobado por la plenaria de la Cámara.

Recuérdese, como se dijo anteriormente, que los regímenes de transición garantizan que los cambios regulatorios no impacten desproporcionadamente las situaciones jurídicas en curso, originando inseguridad jurídica a los asociados y traumatismos en la recta Administración de Justicia. Su propósito, como lo ha hecho ver la Corte, es “evitar que la subrogación, derogación o modificación del régimen anterior, impacte excesivamente las aspiraciones válidas de los asociados, especialmente si existe la posibilidad de minimizar esa incidencia y de armonizar las expectativas ciudadanas”.

En el presente caso, además, se trata de las reglas que rigen la investigación y juzgamiento de las conductas penales de los altos funcionarios del Estado, por lo cual la ausencia del régimen de transición señalado resulta ser aun más grave, dado el legítimo interés público en el pronto esclarecimiento de dichas responsabilidades.

2.2.4.2 Finalmente, la falta del régimen de transición que se echa de menos se agrava aún más por la circunstancia de la inclusión dentro del parágrafo 2° del artículo 16 del texto conciliado del Proyecto de Acto Legislativo, modificatorio del artículo 235 constitucional, de la mención de los aforados mencionados en el numeral 4 de este mismo artículo²¹. Esta mención, acogida por la Comisión de Conciliación, que hace que a tales aforados les sea extensible la garantía conforme a la cual solo podrán ser privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firma en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito. Circunstancia que hace que un gran número de personas que actualmente están siendo investigadas por la Fiscalía General de la Nación, en cerca de 1.500 procesos, queden en libertad inmediata de entrar en vigencia el acto legislativo, como en aparte inicial de este documento ya se indicó, en virtud de las objeciones por inconstitucionalidad.

El Gobierno destaca con particular énfasis la inconveniencia de esta situación y hace el llamado al Congreso para rediseñar la norma que la tolera.

2.2.5 La inconveniencia del régimen de pérdida de la investidura diseñado en la etapa de conciliación.

Como se explicó en líneas anteriores, el texto conciliado del artículo 6° del Proyecto de Acto Legislativo aprobado por las plenarios de ambas cámaras, que regula el régimen de pérdida de la investidura de los congresistas, es del siguiente tenor:

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

²¹ 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.

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 comprobado.

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”.

El articulado arriba transcrito, correspondiente al texto conciliado, implica una combinación de los textos aprobados por las Plenarios de Senado (6° debate) y de Cámara (8° debate). De un lado, recoge la idea acogida por la plenaria del Senado de la República conforme a la cual el principio de gradualidad debe modular la aplicación de las sanciones, por lo cual la pérdida de la investidura no debe ser la única sanción aplicable a un congresista, pues el Consejo de Estado podría recurrir también a la imposición de la suspensión como sanción. Empero, este sistema gradual diseñado por el Senado preveía que el mismo sería aplicado para un catálogo de faltas de distinto nivel de gravedad, dentro de las cuales sí se incluía la violación del régimen de inhabilidades.

La Cámara de Representantes, por su parte, había diseñado un sistema conforme al cual el proceso de pérdida de la investidura debía tener un carácter subjetivo, que implicaba “un juicio autónomo de reproche ético ante el Consejo de Estado que podrá dar lugar a la pérdida de la investidura del Congresista en los casos de grave perjuicio para el Congreso”. En este sistema, la única sanción era la pérdida de investidura y no cabía la suspensión, pues no se admitía la gradualidad, habida cuenta de que una persona no puede ser relativamente digna para ostentar la investidura: o se es ético o se es. Consecuentemente, se eliminaba como causal de pérdida de la investidura la violación del régimen de inhabilidades establecido para los congresistas, en cuanto dichas inhabilidades se presentan en una fase anterior a la elección, es decir, con ocasión de una candidatura y no como una irregularidad en tiempos de desempeño parlamentario.

Ahora bien, a juicio del Gobierno, la fusión de los dos sistemas concebidos por cada una de las cámaras legislativas, acogiendo el régimen de gradualidad

pero solo para las causales que finalmente quedaron recogidas, hace inoperante el régimen de pérdida de la investidura, lo desnaturaliza y desdibuja lo que autónomamente decidieron las plenarios de Senado y Cámara en el sexto y octavo debates. Por lo demás, el régimen de gradualidad acogido en el texto definitivo del proyecto acto legislativo desnaturaliza la figura jurídica de la pérdida de investidura, por lo cual el Gobierno lo estima altamente inconveniente. Así mismo, el carácter subjetivo que quiso dársele al juzgamiento. Lo anterior por las claras razones jurídicas que enseguida se pasan a explicar:

a) El régimen de pérdida de investidura no puede ser subjetivo, proporcional ni gradual en su sanción. Ello por cuanto no es un proceso de naturaleza jurídica disciplinaria. La razón es que la finalidad del mismo es la protección del principio de representación política. La dignidad para ejercer el cargo de elección popular es absoluta, o se tiene o no se tiene, en virtud precisamente a la función legislativa que ostentan los congresistas. El constituyente de 1991 así lo entendió;

b) La gradualidad en la imposición de la pena por parte del constituyente desnaturaliza el sistema regulatorio del régimen de pérdida de investidura y en últimas lo hace nugatorio, en la medida en que en la práctica ninguna de las causales consagradas en la reforma, tendrían vocación de prosperidad en razón a que sería casi imposible, dada la obligación de demostrar “el dolo” o la “culpa” en la conducta, llegar a la conclusión de despojar de la investidura a quien la ostenta y sea sujeto pasivo del correspondiente juicio;

c) Causales tales como el conflicto de intereses o la gestión de negocios, que simplemente demostradas con el acaecimiento de sus presupuestos axiológicos hoy derivarían en la pérdida de investidura, con el texto conciliado habría necesidad, además, de demostrarle al congresista el dolo o la culpa en su ocurrencia para que pudieran entrar a operar, hecho casi imposible de demostrar probatoriamente en el proceso, de acuerdo a la experiencia. El conflicto de intereses y la gestión de negocios hoy en día casi siempre se derivan de los simples hechos que demuestren los presupuestos exigidos por la jurisprudencia;

d) No resulta conveniente si se va a consagrar un régimen subjetivo y gradual (aunque se repite que el mismo desnaturaliza la figura), eliminar el régimen de inhabilidades como causales de reproche en el ejercicio de la investidura, en virtud de que son precisamente estas las que admiten eventualmente un análisis subjetivo.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el gobierno objeto por razones de inconveniencia el artículo 6° del texto conciliado del Proyecto de Acto Legislativo, modificatorio del artículo 183 de la Constitución Política”, a fin de que se adopte un régimen de pérdida de la investidura que, siendo justo, garantice realmente la dignidad del Congreso Nacional.

2.2.6 De la inconveniencia del fuero especial otorgado a los secretarios generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República

El Gobierno Nacional estima que es altamente inconveniente incluir a los Secretarios de Senado y Cámara como beneficiarios de la prerrogativa constitucional del fuero especial (antejuicio político ante el Congreso y aforamiento ante la Corte Suprema de Justicia) otorgado, este sí de manera conveniente, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al Vicepresidente

de la República, a los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, del Consejo de Estado, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.

El fuero especial constitucional para los altos funcionario del Estado encuentra su razón de ser en la necesidad de garantizar, “por una parte, la dignidad del cargo y de las instituciones que representan, y de otra la independencia y autonomía de algunos órganos del poder público para garantizar el pleno ejercicio de sus funciones y la investidura de sus principales titulares, las cuales se podrían ver afectadas por decisiones ordinarias originadas en otros poderes del Estado, distintos de aquel al cual pertenece el funcionario protegido por fuero especial²²”. Así las cosas, no existe un principio de razón suficiente, ni observa parámetros de proporcionalidad que dicha garantía sea extendida a los Secretarios Generales del Senado y la Cámara de Representantes, quienes, al tenor del artículo 47 de la Ley 5ª de 1992, están llamados a cumplir funciones y responsabilidades generales de stirpe meramente administrativas, de coordinación, de verificación y de control al interior del Congreso de la República, las cuales resultan ajenas y distintas a la labor legislativa propiamente dicha, resultando excesivo y gratuito el fuero que en su favor prohija y establece la reforma, y que implica, se reitera, un antejuicio político ante el Congreso y un aforamiento ante la Corte Suprema de Justicia.

En la Sentencia T-438 de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, en relación con el fuero de altos funcionarios, la Corte Constitucional señaló:

“...De los artículos 174 y 178 de la Constitución ... se desprende que los citados dada su alta investidura y la necesaria autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, únicamente están sometidos al escrutinio y juicio del Senado de la República, cuando incurran en las faltas que la Constitución contempla, y al de la Corte Suprema de Justicia - Sala Penal- cuando se trate de la comisión de delitos. Por tanto, en razón del mismo fuero, se hayan excluidos del poder disciplinario del Consejo Superior de la Judicatura que en los términos del artículo 257, numeral 3 de la Constitución, ha de ejercerse por dicha Corporación sobre los funcionarios de la Rama Judicial carentes de fuero y sobre los abogados en ejercicio de su profesión en la instancia que señale la ley”.

“Se trata de garantizar, como lo hace la Constitución mediante tales normas, que no exista ninguna clase de interferencia por parte de unos órganos judiciales en las funciones que ejercen otros con igual rango constitucional. Ello armoniza con la garantía de autonomía funcional de los jueces plasmada en sus artículos 228 y 230 de la Constitución”.

Nótese cómo estas consideraciones no resultan predicables de los Secretarios Generales de Cámara y Senado, funcionarios que no ostentan el mismo rango constitucional de los demás aforados, por lo cual la extensión a ellos de esta garantía resulta contraria a criterios de razonabilidad, igualdad y equidad constitucional.

Por lo anterior el Gobierno sugiere respetuosamente reconsiderar esta fórmula que confiere en privilegio injustificado en detrimento de la calidad de nuestro ordenamiento constitucional y, por ende, sugiere eliminar la posibilidad de que dichos secretarios generales tengan un antejuicio político y un aforamiento ante la Corte Suprema de Justicia.

²² Sentencia SU-624/96.

2.3 Otras objeciones por inconstitucionalidad. Violación del trámite de aprobación de algunos artículos de la reforma.

2.3.1 El trámite legislativo del párrafo transitorio del artículo 7° del Acto Legislativo, por el cual se modifica el artículo 184 de la Constitución Política desconoció el principio de consecutividad.

Establece el artículo 7° del Proyecto de Acto Legislativo remitido por el Congreso de la República para la respectiva promulgación:

“**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.

1. 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.

2. 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**. (Subraya extratextual).

El Gobierno Nacional considera que el texto subrayado del párrafo transitorio del artículo 184 de la Constitución Política, modificado por el artículo 7 del texto conciliado, resulta contrario a la Constitución Política pues en el trámite legislativo que precedió a su aprobación se desconoció el artículo 375 superior, en concordancia con los artículos 157 y 158 ibídem, al contravenirse el principio de consecutividad.

Lo anterior por cuanto, revisado el trámite legislativo que se surtió en la discusión y aprobación del artículo 7° del texto conciliado, y comparados los diferentes textos que fueron objeto de discusión y aprobación por las comisiones permanentes constitucionales de Cámara y Senado y sus respectivas plenarias, se concluye que estas no conocieron en momento alguno, salvo en el segundo debate de la Plenaria de la Cámara en la segunda vuelta (8° debate), la norma que pretende extender a los demás procesos diferentes de aquellos originados en pérdida de investidura (procesos judiciales ante lo contencioso administrativo) el procedimiento a que hace referencia el artículo 184 para la pérdida de investidura, tema que resulta no solo novedoso al texto del Proyecto de Acto Legislativo, sino que es ajeno al asunto que se venía tratando en los diferentes debates ante las comisiones y plenarias, afectando así la esencia de lo aprobado en la primera vuelta, que estaba referido exclusivamente a los procesos de pérdida de investidura y no a otros procesos contencioso administrativos, lo cual rompe la conexidad con los temas antes aprobados.

Así, el tema incorporado en el texto de la norma conforme al cual “*Igual procedimiento se surtirá en los demás procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de los congresistas*”, no surtió los 8 debates que la Constitución Política exige para toda reforma constitucional, como quiera que:

En la primera vuelta, no se incluyó en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República (*Gaceta del Congreso* número 747 de 2011), ni se debatió ni se incluyó en la sesión que se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo respectivo (días 5 y 6 de octubre de 2011);

No se incluyó en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado (*Gaceta del Congreso* números 763 y 806 de 2011), ni se debatió ni incluyó en la sesión en que se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo (días 8 de noviembre de 2011);

No se incluyó en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Cámara (*Gacetas del Congreso* números 903, 912 y 913 de 2011), ni se debatió ni incluyó en la sesión en que la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Acto Legislativo (días 30 de noviembre y 1 y 2 de diciembre de 2011);

No se incluyó en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes (*Gaceta del Congreso* números 944 y 951 de 2011), ni se debatió ni incluyó en la sesión en la que la Plenaria de la Cámara aprobó el Proyecto de Acto Legislativo (días 13 y 14 de diciembre de 2011);

No se incluyó en el texto definitivo que adoptó la Comisión de Conciliación (*Gaceta del Congreso* número 979 de 2011), ni en el que fue aprobado por las Plenarias de ambas Cámaras en sendas sesiones del 16 de diciembre de 2011;

Tampoco se incluyó en la publicación del Decreto número 467 del 6 de marzo de 2012, “*por el cual se ordena la publicación del 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, primera vuelta*”.

No se incluyó en la ponencia para primer debate, en segunda vuelta, ante la Comisión Primera de Senado (5° debate) (*Gaceta del Congreso* número 139 de 2011), ni se debatió ni se incluyó en la sesión en que se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo respectivo (días 17 y 18 de abril de 2012);

No se incluyó en la ponencia para segundo debate, en segunda vuelta, ante la Plenaria de Senado (6° debate) (*Gaceta del Congreso* número 210 de 2012), ni se debatió ni se incluyó en la sesión en que se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo respectivo (días 10 de mayo de 2012);

No se incluyó en la ponencia para primer debate, en segunda vuelta, ante la Comisión Primera de la Cámara de representantes (7° debate) (*Gaceta del Congreso* número 282 de 2012), ni se debatió ni se incluyó en la sesión en que se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo respectivo (días 30 y 31 de mayo de 2012).

En tal sentido, resulta pertinente precisar, como lo ha sostenido en reiterados pronunciamientos la Corte Constitucionalⁱ, que el procedimiento a seguir para el trámite y aprobación de los Actos Legislativos se debe enmarcar igualmente en las reglas que rigen el trámite legislativo, aspecto que igualmente encuentra soporte en la Ley 5ª de 1992, cuando en su artículo 227 señala: “*las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia*”.

Así, la Corte Constitucional en Sentencia C-040 de 2010, señaló:

“El artículo 375 C. P. establece un grupo de reglas mínimas acerca del trámite de los proyectos de acto legislativo. Así, indica que dichos proyectos (i) podrán ser presentados por el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente; (ii) deberán tramitarse en dos periodos ordinarios y consecutivos, requiriéndose en el primero mayoría simple y en el segundo absoluta. Doctrinariamente, cada uno de estos periodos es denominado como “vuelta”; (iii) el Gobierno publicará el texto aprobado en primera vuelta; y (iv) en la segunda vuelta solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Sin embargo, estas reglas de procedimiento no son las únicas que resultan aplicables a los proyectos de acto legislativo. En efecto, tanto el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso, como la jurisprudencia constitucional,ⁱⁱ han contemplado que al trámite de dichos proyectos son plenamente aplicables las reglas del procedimiento legislativo ordinario que no sean incompatibles con los preceptos constitucionales específicos para tales reformas a la Carta.

“La exigencia de tanto unos como otros requisitos se explica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, en

la especial rigurosidad en la comprobación acerca de la validez del procedimiento legislativo que precede a las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso. No puede perderse de vista que en este escenario el Legislativo ejerce un poder superior –y por ende, sometido a mayores exigencias–, que el de “hacer las leyes” de que trata el artículo 150 C. P. En contrario, el Congreso hace uso de sus facultades como poder constituyente derivado, con el fin de adelantar reformas que afectan a la Carta Política y que, por ello, inciden en aspectos básicos, centrales y definitorios del modelo jurídico y político del país. En ese orden de ideas y a partir de un criterio teleológico, que atiende a las finalidades cumplidas por los actos legislativos, resulta acertado afirmar que aunque los requisitos de trámite son exigibles de toda expresión de la actividad congresional, el estándar del control que ejerce este Tribunal eleva su exigencia en el análisis del procedimiento que antecede a la expedición de los actos legislativos. Este nivel de exigencia, debe insistir la Sala, no está fundado en un ánimo formalista, sino que antes bien, busca preservar el sistema democrático, a través del estricto acatamiento de las reglas del procedimiento legislativo, en tanto condiciones que garantizan la deliberación que permite el debate vigoroso de las propuestas en el Congreso, la protección de los derechos de las minorías y la identidad entre la voluntad de las cámaras legislativas y los textos jurídicos productos de la reforma constitucional. Si, como se ha insistido, la actividad del Congreso como constituyente derivado es, sin duda alguna, la competencia de mayor envergadura y seriedad que tiene a su cargo el órgano legislativo, es imperativo sostener que el cumplimiento de las reglas mencionadas debe verificarse materialmente en ese ámbito de producción normativa. Por lo tanto, corresponde a la Corte Constitucional efectuar un análisis riguroso del cumplimiento de los requisitos de trámite, a fin de determinar si la reforma a la Carta es una expresión genuina de la voluntad democrática del Congreso”.

De igual manera, en la citada Sentencia C-040 de 2010 reafirmó la Corte Constitucional que “*igualmente, para lo que interesa al presente análisis, debe insistirse en que los proyectos de acto legislativo están sujetos al cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. El principio de consecutividad, para el caso particular de los proyectos mencionados, tiene origen en lo previsto en el artículo 375 C. P., en cuanto dispone que la iniciativa deberá ser considerada en dos periodos o vueltas, prescripción que debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 157 Superior, que establece que todo proyecto debe haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada cámara, y en segundo debate por las plenarias; regla que tradicionalmente se ha denominado como de los “cuatro debates”, que para el caso de los Proyectos de Acto Legislativo se amplía a la “regla de los ocho debates”*”. El aspecto central que define el principio de consecutividad es que los asuntos que conforman un proyecto de ley o de acto legislativo hayan sido objeto de debate y decisión (en sentido aprobatorio o denegatorio) tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las plenarias. Esto implica, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal, que “... el articulado de un proyecto y los temas en él contenidos tienen que ser debatidos y votados –afirmativa o negativamente– en todas y cada una de las instancias legislativas reglamentarias, sin que

estas puedan renunciar al cumplimiento de tal exigencia ni tampoco trasladar la responsabilidad a otra célula congresional para que el debate sea considerado en una etapa posterior. Dicho en otras palabras, a través del principio de consecutividad se busca que la totalidad del texto propuesto en la ponencia sea discutido y aprobado o improbad por las respectivas comisiones constitucionales permanentes y por las plenarias, en forma sucesiva y sin excepción, según sea el caso^{viii}. (Subraya extratextual).

En el caso presente, resulta imperioso resaltar que dicha exigencia de consecutividad no es exclusiva del trámite legislativo, pues existe una razón superior de orden democrático que exige también un estricto cumplimiento de la misma por el Congreso en ejercicio del poder constituyente derivado, en cuanto que lo que busca dicho principio de consecutividad “*es garantizar la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras, de manera tal que cada uno de los asuntos que luego ingresan a ser parte del ordenamiento jurídico positivo, estén precedidos de una deliberación suficiente*” (Sentencia C-040 de 2010).

En este orden de ideas, resulta pertinente señalar que el texto normativo del párrafo transitorio del artículo 184 de la Constitución Política, objeto de nuestra objeción, no fue conocido, discutido ni aprobado en los debates 1, 2, 5 y 6, de manera tal que el Senado no intervino en la precitada reforma. Como si lo anterior no fuera poco, tampoco en los debates 3, 4 y 7 llevados a cabo en la Cámara de Representantes, solo fue incluida en el octavo debate y en relación con un tema ajeno, pues el proyecto siempre habló de los procesos de pérdida de investidura, pero nunca de otro tipo de procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.3.2 Inconstitucionalidad parcial del párrafo 2° del artículo 5° del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 178, e inconstitucionalidad parcial del artículo 16 que modifica el numeral 2 del artículo 235 de la Constitución Política, por violación del principio de consecutividad.

2.3.2.1 Inconstitucionalidad parcial del párrafo segundo del artículo 5° del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 178.

El Gobierno Nacional considera que el párrafo 2° del artículo 5° del texto conciliado, que modifica el artículo 178 de la Constitución Política, es parcialmente inconstitucional por violación de los artículos 157 y 158 superiores en armonía con el 375 *ibidem*, toda vez que en su tramitación en el Congreso se desconoció el principio de consecutividad recogido en tales disposiciones superiores. En efecto, el aparte concretamente acusado fue incluido tardíamente durante el sexto debate (segundo debate en la plenaria del Senado en segunda vuelta) y posteriormente acogido por la Comisión de Conciliación, a pesar de referirse claramente a un tema nuevo que no había sido considerado en ninguna de las etapas reglamentarias anteriores del trámite de reforma constitucional.

El texto de la norma que se considera vulnera las citadas normas constitucionales es el siguiente, dentro del cual el aparte concretamente objetado se resalta en negrillas y subrayas:

“El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

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

1°. ...

“**Parágrafo 2°.** La denuncia o queja que se formule contra los servidores públicos a los que se refieren 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”.

La vulneración consiste en que el segundo debate de la segunda vuelta del acto legislativo en Plenaria del Senado, en el párrafo 2° del artículo 5° del Proyecto de Acto Legislativo, que modifica el artículo 178 de la Constitución Política, se incluyó la mención del numeral 2 del artículo 135 de la Constitución Política²³, con lo cual se adicionó una nueva categoría de aforados que no habían sido tenidos en cuenta durante todo el trámite anterior que surtió el Proyecto de Acto Legislativo.

Esta novedad introducida en tal momento permitió incluir a los secretarios generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes como sujetos aforados con el antejuicio político y fuero especial otorgado solamente al Presidente de la República o quien haga sus veces, al Vicepresidente de la República, a 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.

Con lo anterior se produce el desconocimiento del principio de consecutividad, dado que el tema no fue puesto en consideración ni debatido (menos aprobado) en toda la primera vuelta, ni posteriormente en el primer debate de la segunda vuelta (5° debate), ni en el primer debate en segunda vuelta Cámara (7° debate), ni en el segundo debate en Cámara (8° debate), impidiéndose con ello, en el proceso regular de formación de la ley, la intervención de las mayorías y de las minorías políticas.

Ciertamente, al revisar el trámite del Proyecto de Acto Legislativo, encontramos que en la primera vuelta en ninguno de los textos aprobados se incluyó la mención del párrafo 2° del artículo 135 de la Constitución Política dentro del texto de la propuesta de modificación al artículo 178 *ibidem*. Por su parte, el texto definitivo del artículo modificador del canon 178 superior aprobado en primera vuelta tampoco se aprecia la inclusión mencionada²⁴.

²³ La inclusión de la mención del párrafo 2° del artículo 135 de la Constitución Política aparece en el texto definitivo aprobado en el sexto debate en la Sesión Plenaria de Senado el día 10 de mayo de 2012, como consta en la *Gaceta* 228 del 14 de mayo de 2012.

²⁴ “ARTÍCULO 7°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

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

1. Elegir al Contralor General de la República.
2. Elegir al Defensor del Pueblo.
3. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
4. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al Vicepresidente de la República, a los magistrados de la Corte Constitucional,

Por su parte, en el texto del Proyecto de Acto Legislativo aprobado en el quinto debate de la segunda vuelta, en la disposición que modificaba el artículo 178 superior tampoco se hizo alusión alguna al numeral segundo del artículo 135 de la Constitución Política²⁵.

a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los magistrados del Consejo Nacional Electoral, a los miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a los Magistrados del Consejo de Estado, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.

5. Acusar ante el Senado por indignidad política, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces y al Vicepresidente de la República, previa solicitud de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara.

6. Elegir a los miembros de la Comisión Especial de Instrucción, que estará integrada por diez (10) instructores con períodos fijos e independientes de 4 años, quienes deberán acreditar las mismas calidades que para ser elegidos magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La Comisión Especial de Instrucción estará conformada por dos salas, una de las cuales adelantará las investigaciones de carácter penal y la otra las de carácter disciplinario. El informe de las mismas se presentará ante el pleno de la Honorable Cámara de Representantes, quien lo acogerá o lo desestimaré mediante decisión motivada.

Si el informe de la investigación de carácter penal fuere acogido, se formulará la correspondiente acusación ante el Senado de la República para que adelante el juicio conforme al artículo 175 de la Constitución. Si el informe de investigación de carácter disciplinario fuere acogido por la plenaria de la Cámara, esta dictará el fallo en primera instancia, el cual podrá ser apelado ante la Plenaria del Senado.

La Comisión Especial de Instrucción tendrá las mismas facultades otorgadas a la Fiscalía General de la Nación o a la Procuraduría General de la Nación para adelantar las respectivas investigaciones.

Parágrafo. La Comisión Especial de Instrucción, adelantará las investigaciones contra los funcionarios establecidos en el numeral 3 del presente artículo y asumirá las investigaciones que estén siendo conocidas por la Cámara de Representantes.

²⁵ En efecto, el proyecto de artículo señalaba:

Artículo 4°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

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

Elegir al Contralor General de la República.

1. Elegir al 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, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al Vicepresidente de la República y a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los magistrados del Consejo Nacional Electoral, a los miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a los Magistrados del Consejo de Estado, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.

4. Acusar ante el Senado por indignidad política, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces y al Vicepresidente de la República, previa solicitud de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara.

5. Elegir a los miembros de la Comisión Especial de Instrucción, que estará integrada por diez (10) instructores con períodos fijos e independientes de 8 4 años, quienes deberán acreditar las mismas calidades que para ser elegidos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Tan solo en el texto aprobado en el sexto debate aparece en el párrafo 1° del entonces artículo 6°, que modificaba el artículo 178 de la Constitución Política, la novedosa la referencia al numeral 2 del artículo 135 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Artículo 6°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

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

Elegir al Defensor del Pueblo.

Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.

Acusar ante el Senado al Presidente de la República o a quien haga sus veces, y al Vicepresidente de la República por conductas que puedan constituir delitos, faltas o causal de indignidad, y a los magistrados de la Corte Constitucional.

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, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.

Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten contra los expresados funcionarios. Si la denuncia se refiere a delitos comunes y la comisión de aforados la encuentra fundada la Cámara la remitirá 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, la Cámara dará traslado de ella a la Comisión de Aforados que estará integrada por 9 juristas de alta reputación preferentemente ex magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado o profesores eméritos de universidades públicas o privadas o profesionales del derecho que hubieren

La Comisión Especial de Instrucción estará conformada por dos salas, una de las cuales adelantará las investigaciones de carácter penal y la otra las de carácter disciplinario. El informe de las mismas se presentará ante el pleno de la Honorable Cámara de Representantes, quien lo acogerá o lo desestimaré mediante decisión motivada. Si el informe de la investigación de carácter penal fuere acogido, se formulará la correspondiente acusación ante el Senado de la República para que adelante el juicio conforme al artículo 175 de la Constitución.

Si el informe de investigación de carácter disciplinario fuere acogido por la plenaria de la Cámara, ésta dictará el fallo en primera instancia, el cual podrá ser apelado ante la Plenaria del Senado.

La Comisión Especial de Instrucción tendrá las mismas facultades otorgadas a la Fiscalía General de la Nación o a la Procuraduría General de la Nación para adelantar las respectivas investigaciones.

Parágrafo. La Comisión Especial de Instrucción, adelantará las investigaciones contra los funcionarios establecidos en el numeral 3 del presente artículo y asumirá las investigaciones que estén siendo conocidas por la Cámara de Representantes.

6. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente”.

ejercido la profesión con buen crédito por más de 30 años, quienes serán elegidos a razón de cinco por la Cámara de Representantes y cuatro por el Senado, para un periodo de 4 años, dentro de los 30 días siguientes a la instalación del Congreso elegido para un periodo constitucional, y no serán reelegibles. 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°. 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 congresistas por delitos o faltas disciplinarias.

Parágrafo 2°. Las decisiones proferidas por el Senado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 174 y por la Cámara en virtud de lo normado en este artículo son de naturaleza política y, por tanto, no implican el ejercicio de función judicial o administrativa. En consecuencia no tendrán acción ni recurso alguno ante otra autoridad.

Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente”.

En el séptimo y octavo debate no fue considerado, ni se hace mención alguna, al numeral segundo del artículo 135 de la Constitución Política, ni a la inclusión de los Secretarios Generales de Cámara y Senado como sujetos titulares de fuero especial.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el principio de consecutividad aplicado concretamente al proceso de reforma constitucional exige que para que un proyecto pueda ser acto legislativo es necesario que en el segundo periodo sólo se debatan iniciativas temáticas presentadas en el primero, puede concluirse que en esta oportunidad esta inclusión tardía de los secretarios de Cámara y Senado dentro del grupo de aforados especiales resulta contraria a las normas superiores que recogen tal principio. (C. P. Artículos 157, 158 y 375).

La jurisprudencia constitucional previamente citada ordena que cada uno de los temas recogidos en un proyecto de ley, deban surtir un total de cuatro debates; para el caso concreto de los actos legislativos, ocho debates completos e integrales, para que lo aprobado o improbadamente tenga plena validez.

Como se ha dicho reiteradamente en este escrito, los debates tornan efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, pues posibilitan la intervención de las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, fuera de lo cual, su realización en las respectivas Comisiones Permanentes y en la Plenaria de cada una de las cámaras, resulta acorde con la estructura bicameral con la que el Constituyente decidió al estructurar el órgano legislativo.

También ha precisado la jurisprudencia constitucional que los sucesivos debates tienen por objeto

examinar los temas incorporados en el proyecto de ley y que cada una de las materias o núcleos temáticos debe ser discutido, aprobado o improbadamente en las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las cámaras y en las respectivas Plenarias, pues la falta de la discusión en las mentadas células legislativas y en las sesiones plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, un proyecto no puede convertirse en ley de la República.

Al respecto ha señalado la Corte en la Sentencia C-469 de 2011:

La Corte reiteró los lineamientos trazados por la jurisprudencia constitucional en relación con los principios de consecutividad e identidad flexible del debate legislativo, conforme a los cuales, el proyecto de ley que cursa en el Congreso debe ser el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, pero esa identidad no implica que los textos tengan que conservar el mismo tenor literal durante todo su trayecto en el Congreso, puesto que los mismos pueden ser objeto de supresiones, modificaciones o adiciones, también bajo la forma de artículos nuevos, facultad que confiere a las Plenarias de las Cámaras Legislativas el artículo 160 de la Carta Política frente a las iniciativas aprobadas en primer debate por las comisiones constitucionales permanentes. Al mismo tiempo, la jurisprudencia ha precisado que la introducción de modificaciones al texto de un proyecto de ley en curso exige que (i) dichos cambios se refieran a temas discutidos en primer debate y (ii) que estos temas guarden un vínculo razonable con el tema general del proyecto”.

Por las anteriores consideraciones, es claro que con la inclusión y aprobación en el sexto debate del novedoso asunto del fuero especial para los Secretarios de Senado y Cámara en el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, se vulneró el principio de consecutividad, razón por la cual su inclusión es inconstitucional.

Ciertamente, es necesario reparar en que la inclusión de los Secretarios de Senado y Cámara **dentro de los sujetos de fuero especial y no general, es decir de aquellos cuyo juzgamiento por la Rama Judicial debe ser precedido de ante juicio político en el Congreso**, difícilmente puede considerarse como un tema conexo con el asunto general del juzgamiento de aforados, que permitiera su inclusión tardía dentro del trámite del Proyecto de Acto Legislativo. En efecto, si dichos funcionarios se hubieran incluido dentro del grupo general de aforados (Congresistas, Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, etc.) que no tiene antejuicio político, podría pensarse que se trataba de un nuevo grupo de aforados generales cuya inclusión era plausible en cuanto el tema venía tratándose en el proceso constituyente. Pero la adición de estos funcionarios al escaso grupo de aforados especiales, cuyo juzgamiento jurisdiccional se antecede del juicio político en el Congreso, resulta completamente novedosa y extraña al asunto concreto de este fuero especial y restringido, que encuentra su fundamento constitucional en una garantía de inmunidad especial frente a la privación pronta de la libertad, no reconocida a los aforados generales.

En efecto, es necesario anotar que resulta ajena de conexidad temática la inclusión de los Secretarios de Senado y Cámara como sujetos de esta prerrogativa especialísima, que solo se reconoce al Presidente de

la República o quien haga sus veces, al Vicepresidente de la República, a los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, del Consejo de Estado, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República, funcionarios que en nada se parecen a los citados secretarios generales.

El fuero especial constitucional para los Altos Funcionario del Estado encuentra su razón de ser en la necesidad especial de garantizar, “por una parte, la dignidad del cargo y de las instituciones que representan, y de otra la independencia y autonomía de algunos *Órganos* del Poder Público para garantizar el pleno ejercicio de sus funciones y la investidura de sus principales titulares, las cuales se podrían ver afectadas por decisiones ordinarias originadas en otros poderes del Estado, distintos de aquel al cual pertenece el funcionario protegido por fuero especial²⁶”. Por lo cual no existe un vínculo de conexidad temática, causal o teleológica para que dicha garantía sea extendida en etapas avanzadas del trámite constituyente a los Secretarios Generales del Senado y la Cámara de Representantes, quienes, al tenor del artículo 47 de la Ley 5ª de 1992, están llamados a cumplir funciones y responsabilidades generales de estirpe meramente administrativas, de coordinación, de verificación y de control al interior del Congreso de la República, las cuales resultan ajenas y distintas a la labor legislativa propiamente dicha, resultando excesivo y gratuito el fuero que en su favor prohija y establece la reforma.

Al respecto, basta recordar los deberes asignados²⁷ a los Secretarios Generales de las células legislativas del Congreso de la República para arribar a la misma conclusión:

ARTÍCULO 47. DEBERES. Son deberes del Secretario General de cada Cámara:

1. Asistir a todas las sesiones.
2. Llevar y firmar las actas debidamente.
3. Dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en Sesión Plenaria.
4. Informar sobre los resultados de toda clase de votación que se cumpla en la corporación.
5. Elaborar las comunicaciones oficiales que deban ser enviadas por el Presidente.
6. Informar regularmente al Presidente de todos los mensajes y documentos dirigidos a la corporación, y acusar oportunamente su recibo.
7. Mantener organizado y actualizado un registro de entrega y devolución de los documentos y mensajes enviados a las respectivas comisiones.
8. Coordinar la grabación de las Sesiones Plenarias y vigilar la seguridad de las cintas magnetofónicas y las actas.
9. Entregar a su sucesor, por riguroso inventario, todos los documentos, enseres y demás elementos a su cargo.
10. Dirigir la formación del archivo legislativo de cada legislatura y entregarlo a la oficina de archivo del Congreso, acompañado de un inventario general y un índice de las diversas materias que lo componen.

²⁶ Sentencia SU-624/96.

²⁷ Por el precitado artículo 47 de la Ley 5ª de 1992.

11. Disponer la publicidad de la Gaceta del Congreso.

12. Expedir las certificaciones e informes -si no fueren reservados- que soliciten las autoridades o los particulares.

13. Mantener debidamente vigilados y custodiados los expedientes sobre investigaciones que se adelanten en la corporación a los altos funcionarios del Gobierno, y darles el trámite debido. Así mismo, las actas y documentos que de ella emanen.

14. Disponer, de acuerdo con la Presidencia, de las instalaciones locativas de la corporación cuando se lo requiera.

15. Los demás deberes que señale la corporación, la Mesa Directiva, y los inherentes a la misma naturaleza del cargo”.

Sobre la razón del fuero especial, precedido de ante juicio político en el Congreso de la República, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre su naturaleza jurídica constitucional y sus objetivos y limitaciones; al respecto en Sentencia C-222 de 1996, M. P. Doctor Fabio Morón Díaz, se señaló:

“...La razón de ser del fuero especial es la de servir de garantía de la independencia, autonomía y funcionamiento ordenado de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero. Ante todo se busca evitar que mediante el abuso del derecho de acceso a la justicia se pretenda paralizar ilegítimamente el discurrir normal de las funciones estatales y el ejercicio del poder por parte de quienes han sido elegidos democráticamente para regir los destinos de la Nación.

“En el caso del Presidente de la República, por ejemplo, este goza del fuero constitucional consagrado en el artículo 199 de la Carta: “El Presidente de la República durante el período para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa...”.

En conclusión, resulta difícil encontrar un vínculo de conexidad material, teleológica, causal, o sistemática que permita concluir que la inclusión tardía en el trámite del Acto Legislativo, de los Secretarios Generales de Senado y Cámara dentro del grupo de aforados especiales, se amparaba en la consideración según la cual “el tema” venía tratándose en estadios anteriores de dicho trámite, por lo cual tal adición no resultaba plausible ni jurídicamente viable.

2.3.2.2 Inconstitucionalidad parcial del artículo 16 del texto conciliado que modifica el numeral 2 del artículo 235 de la Constitución Política.

Igualmente se debe predicar la inconstitucionalidad parcial, por las mismas razones, del artículo 16 del Proyecto de Acto Legislativo, modificatorio del artículo 235 de la Constitución Política, específicamente de 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 párrafo 2º del artículo 5º del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 178, explicado anteriormente.

El texto de la disposición es el siguiente, dentro del cual se subraya y resalta lo acusado:

“**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.

...”.

El aparte destacado fue incluido en el mismo momento en que fue añadida idéntica expresión en el párrafo 2° del artículo 5° del Proyecto de Acto Legislativo, en la forma que acaba de explicarse, y con la misma ausencia de conexidad temática, causal o teleológica, sin que sea necesario hacer nuevamente el recuento de dicha actuación y de los argumentos que justifican la objeción de inconstitucionalidad por razones de trámite.

Por lo anterior, el Gobierno objeta también esta inclusión tardía de la mencionada expresión.

2.4 Objeción por inconveniencia de la totalidad del articulado.

El Gobierno Nacional espera que las deficiencias detectadas en este escrito conduzcan a que el Honorable Congreso de la República adopte las medidas necesarias para evitar que las disposiciones señaladas entren en vigencia. No obstante, dada la gravedad de estas irregularidades y las previsibles consecuencias que su implementación podría generar en la estabilidad institucional del país, en la afectiva prestación del servicio de Administración de Justicia y en el desarrollo transparente de la actividad parlamentaria, el Gobierno Nacional se permite objetar la totalidad del articulado aprobado por el Congreso.

En efecto, no obstante que el Gobierno no tiene objeciones respecto los artículos que no fueron expresamente enunciados en este escrito, los reparos sobre la legitimidad y la inconveniencia formulados contra el resto de las disposiciones desarticulan inconvenientemente la reforma, desprestigiando con ello todo el proceso de modificación constitucional, según ha quedado expuesto por la manifestación popular de rechazo abierto a esta iniciativa. Dicho desvertebramiento es también operativo, pues muchas de las normas modificadas por el Congreso, que fueron objetadas, estaban vinculadas directamente con otras que no lo fueron. Por ello, el hecho de que algunos artículos de la reforma permanezcan como fueron aprobados podría generar un daño muy serio a la Constitución Política, en la medida en que algunas de sus disposiciones podrían no ser consistentes con el resto de sus normas.

El trámite a que se sometieron las normas objetadas durante la última etapa del procedimiento de aprobación del acto ponen en tela de juicio no sólo las normas directamente objetadas, sino el proyecto en su conjunto, lo cual afecta la coherencia y la unidad sistemática de la reforma. La carencia absoluta de competencia para modificar ciertas disposiciones del proyecto irradió las demás disposiciones del texto haciendo insostenible la supervivencia de las que no se vieron afectadas por esa inconsistencia.

El proyecto tiene varias líneas gruesas. Está basado en grandes temas, muchas veces transversales, que requieren una sistemática de alta precisión, más aún, tratándose de una reforma constitucional. Por ejemplo, la

descongestión judicial, el acceso a la Administración de Justicia, recursos para la rama judicial y el mejoramiento de los instrumentos e instituciones de administración, gobierno, gestión y ejecución de planes y programas de la rama judicial, se encuentran desarticulados en el texto conciliado, generando consecuencia de incalculables efectos, que contradicen, al rompe, con los loables y nobles propósitos que se pretendían materializar con este proceso de reforma constitucional a la justicia, que no era otra cosa que crear un eficiente y eficaz sistema de administración y gobierno de la rama, lo cual no se concretaría, ni siquiera, superando las objeciones antes anunciadas. De otra parte, el cambio del sistema de investigación y juzgamiento de cada uno de los grupos de altos funcionarios aforados, que en el texto conciliado presenta graves inconsistencias que conducirían a materializar la congestión y la impunidad en un sistema deficitario de Administración de Justicia, contrario a lo que se pretendía, ello es, a generar un fuerte sistema de investigación y juzgamiento para los aforados que respetara al mismo tiempo los derechos de los investigados, de las víctimas y de la sociedad general. Igual ocurrió con los procesos de pérdida de investidura en donde terminó desnaturalizándose dicha acción.

El Proyecto de Acto Legislativo constituía un texto de temas transversales que deben guardar una sistemática integral que, en estos momentos, no se advierte, por el contrario, se extraña.

Por ello, 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.

La duda de ilegitimidad que se tiende sobre el proyecto afecta no sólo las normas objetadas, sino todo el proyecto, por lo que, en esas condiciones, resulta inconveniente que la reforma sea enmendada por el Congreso.

Por estas consideraciones el Gobierno Nacional devuelve con objeciones al Congreso el acto respectivo, 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.

Cordialmente,

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministerio del Interior,

Federico Rengifo Vélez.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Juan Carlos Esguerra Portocarrero.

i Corte Constitucional, Sentencias C-332 de 2005 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-1040/05 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, *et. al.*) y C-427/08 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

ii Corte Constitucional, Sentencias C-222/97 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), C-614/02 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-1040/05, C-332/05, entre otras.

iii *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005.