

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Consejo de Estado
Presidencia

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
OFICINA DE CORRESPONDENCIA

Bogotá, 14 de febrero de 2014

Carta y Oficio Rad. 10-Feb-2014 - 1142144 - No. Anexos: 0 folios

Identificación: MAY 14 09:40:2734

PARA ALCALDIA: Señalene Unidos

Resolución Ciudadana para verificar el estado de su solicitud y

señalene Unidos le asignada para su trámite puede consultar

en la página web: presidencia.gov.co con su número de radicado

o en la oficina de Radicación DTF y el Clave FBU7C769

Doctor

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República de Colombia

E.S.D.

Ref. Proceso de Pérdida de Inestidura

Expediente: 2012-01139/143

Respetado Señor **Presidente**:

En virtud de lo dispuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el Auto de 19 de noviembre de 2013, con todo respeto y en mi condición de Magistrada Sustanciadora del referido proceso, me permito hacerle llegar copia de esta providencia y del cuestionario que su Señoría deberá absolver en el término de cinco (5) días a partir del día siguiente de la entrega de esta comunicación, para esclarecer puntos oscuros de la controversia de conformidad con el artículo 222 del Código de Procedimiento Civil.

Del Señor Presidente, con mis más altos sentimientos de consideración,


MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Consejera de Estado



Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

1314
8 fls
CN

Honorable Magistrada
Dra. **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASO**
Consejo de Estado
Cuidad

Ref: Proceso de Pérdida de Investidura
Expediente 2012-01139/143

Respetada H. Magistrada:

En respuesta al auto del 19 de noviembre de 2013, proferido en el expediente de la referencia, mediante el cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide decretar unas pruebas, en concreto, solicita el testimonio del Presidente de la República respecto de las razones y fundamentos de la alocución presidencial del 22 de junio de 2012, y de las razones que llevaron a formular objeciones al Acto Legislativo de Reforma Constitucional a la Justicia, me permito responder a los interrogantes formulados en el cuestionario correspondiente, así:

1. ¿Cuáles fueron las razones que lo llevaron a formular objeciones al Acto Legislativo 07/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado, que contienen la reforma a la justicia?

R/ Las razones que justificaron la presentación de objeciones gubernamentales al Proyecto de Acto Legislativo de Reforma Constitucional a la Justicia se encuentran plenamente identificadas y explicadas en el memorial suscrito para esos efectos, por medio del cual el Gobierno Nacional objetó el mencionado proyecto. El memorial es un compendio de razones jurídicas por las cuales el Gobierno Nacional consideró en su momento que la reforma a la justicia era inconstitucional e inconveniente para el país.

Las razones jurídicas allí desarrolladas explican por qué el Gobierno Nacional considera que tiene la competencia para formular objeciones a los proyectos de acto legislativo y por qué, en el caso concreto de la reforma constitucional a la justicia, esa figura jurídica era aplicable.



Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

1315

Como las razones fundamentales se encuentran debidamente desglosadas en el memorial de objeciones, me abstengo de profundizar en los detalles de la argumentación. No obstante, a manera de síntesis, puedo indicar a la H. Corporación que en ese escrito se consideró viable que el Gobierno Nacional objetara un proyecto de reforma constitucional por cuanto no existe una norma constitucional que se lo prohíba, al tiempo que existen normas de orden legal que permiten la aplicación de esta figura en el procedimiento de reforma constitucional.

Ahora bien, en lo que concierne al Proyecto de Acto Legislativo de Reforma a la Justicia, el Gobierno consideró que existían razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia para objetarlo. Nuevamente, las razones se explican con detenimiento y detalle en el memorial de objeciones, que es conocido por el Consejo de Estado, aunque puedo asegurar que dichos motivos de inconstitucionalidad tuvieron que ver con la aprobación irregular de ciertos apartes de la reforma, y los de inconveniencia, con discrepancias profundas con ciertas disposiciones aprobadas por el Congreso.

2. Del texto conciliado del Acto Legislativo, sírvase informar a cuál disposición normativa en concreto usted atribuyó la afirmación de que al entrar en vigencia quedarían en libertad algunos presos por parapolítica.

R/ Me referí a la reforma del artículo 235 de la Constitución Política. A pesar de que en la segunda vuelta las plenarias de Senado (sexto debate) y Cámara (octavo debate) aprobaron el numeral 4º de dicha norma, conservando la investigación y acusación de los delitos cometidos por los funcionarios mencionados en el artículo 235 (ministros, procurador general, defensor del pueblo, contralor general, embajadores, gobernadores, generales, almirantes, entre otros) como de competencia de la Fiscalía General de la Nación, la comisión accidental de conciliación, sin que hubiesen discrepancias en los textos, despojó de dicha atribución al ente investigador y se la entregó a la Corte Suprema de Justicia, con lo cual el Gobierno consideró que se excedieron en sus atribuciones como conciliadores. De haber entrado en vigencia, la norma habría paralizado las investigaciones adelantadas por la Fiscalía contra los funcionarios mencionados en el artículo 235, hubiese hecho inoperante el sistema de investigación en la Corte Suprema de Justicia ante la cantidad de nuevos aforados que habrían sido incorporados en la etapa de instrucción, y lo que es aún más grave, habría conducido a la excarcelación inmediata de aquellos aforados privados de la libertad en ese momento, por cuanto no se establecía un régimen de transición para la instrucción y juzgamiento que impedía determinar el investigador y el juez natural.



Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

1316

Debe añadirse que durante todo el trámite del proyecto de Acto Legislativo, el Gobierno se opuso a cualquier modificación que pudiera favorecer de alguna manera el régimen de investigación y juzgamiento de cualquiera de los aforados mencionados en el artículo 235 del referido proyecto, salvo la introducción de la figura de la doble instancia.

3. Sírvasse identificar cuáles fueron los cambios o las novedades que introdujo la comisión de conciliación, que diferían de los textos definitivos aprobados por las cámaras.

R/ La pregunta del honorable Consejo de Estado apunta al señalamiento detallado de los artículos en que la comisión de conciliación modificó, sin tener atribuciones para hacerlo, el texto de las normas aprobadas por las plenarias de Senado y Cámara. El nivel de detalle que exige la pregunta del honorable tribunal no se satisface sino mediante la remisión al documento contentivo de las objeciones presidenciales. Es allí donde, con el detenimiento y la minucia que requiere el análisis del Consejo de Estado, se explica el exceso en el ejercicio de las facultades de la comisión de conciliación. Respetuosamente me remito, en este punto, al estudio consignado en el memorial de objeciones.

4. ¿Por qué consideró que la doble instancia en los procesos contra los congresistas, incluyendo los de nulidad electoral, generarían un colapso judicial?

R/ Ante todo, debo aclarar que en ningún momento el Gobierno Nacional ni los presidentes de las cortes se opusieron al régimen de la doble instancia y por el contrario lo apoyaron durante todo el trámite. No obstante, la ausencia en el texto definitivo de un régimen de transición, situación extensiva, incluso, a los juicios de nulidad electoral contra congresistas, fue considerada como muy inconveniente por el Gobierno Nacional.

Ciertamente, en el artículo 17 del proyecto de reforma constitucional, la norma, tal y como fue aprobada por la comisión accidental de conciliación, no contemplaba un régimen de transición para el adelantamiento de los procesos que estuvieran en curso ante la Corte Suprema de Justicia, cuya investigación sería asumida por la Sala de Investigación y Calificación de la misma Corporación. El Gobierno Nacional consideró que la ausencia de un régimen de transición arrojaría al limbo jurídico los procesos en curso, produciría paralización en dichos expedientes con riesgo de caducidad, congestionaría en la Corte Suprema de Justicia y excarcelaría a quienes estuviesen privados de la libertad ante la ausencia temporal de juez natural, lo que a todas luces resultaba abiertamente inconveniente para los superiores intereses del país y de la propia justicia.



1317

Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

Ahora bien, como durante los debates legislativos nunca se planteó la posibilidad de que todos los procesos adelantados contra los congresistas en la jurisdicción contencioso administrativa fueran remitidos a las distintas secciones de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, el Gobierno juzgó que esta novedad, introducida por la comisión de conciliación sin previsión de un régimen de transición, podría conllevar el necesario reinicio de todos los procesos en curso, posibilidades de prescripción, o incluso nulidades sobrevinientes.

5. En cuanto a la pérdida de investidura de los congresistas, ¿en cuáles puntos consideró que se alteró la voluntad de Senado y Cámara?

R/ Tal y como se explicó en el escrito de objeciones gubernamentales, el Gobierno Nacional consideró que la comisión accidental de conciliación combinó los textos aprobados en segundo debate en el Senado en la segunda vuelta (sexto debate) y segundo debate en la Cámara en la segunda vuelta (octavo debate) relativos a la pérdida de investidura de los congresistas, produciendo un tercer texto (híbrido) que no solo desnaturalizaba las propuestas originales, sino que hacía inoperante la figura, demás de altamente inconveniente.

Mientras lo aprobado en la Plenaria de Senado (sexto debate) pretendía crear un régimen sancionatorio gradual, que permitía la suspensión del congresista como sanción previa a la pérdida de la investidura, por la comisión de faltas de gravedad menor, pero conservando la violación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de la investidura, la propuesta aprobada en la Plenaria de la Cámara (octavo debate) no contemplaba la sanción gradual y excluía de las causales de pérdida de la investidura la violación del régimen de inhabilidades. En lugar de acoger alguna de las dos propuestas, la comisión accidental de conciliación creó un sistema híbrido que, a juicio del Gobierno Nacional, impedía aplicar con coherencia el régimen de pérdida de investidura. Las razones fueron expuestas con detenimiento en el punto 2.2.5. del escrito de objeciones, al cual me remito para mayores explicaciones.

6. Sírvase decir si usted citó a las altas cortes y a los Ministros de Gobierno y de Justicia, a los ponentes de la reforma a la justicia del Congreso a una reunión en Palacio para llegar a acuerdos sobre la reforma ¿Quiénes asistieron? ¿Qué temas en particular se trataron? ¿Cuál fue el resultado general de esa reunión?

R/ Como Presidente de la República sostuve durante los dos primeros años de Gobierno (2010-2012), muchas reuniones con altos funcionarios del Estado, pertenecientes a las altas



Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

1318

cortes, al Congreso y al poder ejecutivo, así como a la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la República y la Contraloría General de la República, además de todo tipo de organizaciones del sector justicia y gremios.

En el primer mes de Gobierno (agosto de 2010) junto con el Ministro del Interior y de Justicia de la época, visité la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura para darles a conocer el anteproyecto de reforma constitucional a la justicia, a partir del cual empezaríamos una discusión nacional, de cara al país y con la participación de todos los actores comprometidos con la causa de la justicia. Posteriormente, en septiembre de 2010, se llevó a cabo un evento denominado “Mesa de la Justicia” que como Presidente instalé y al que concurrieron los Presidentes de las Altas Cortes y jefes de los órganos de control, decanos de facultades de derecho, institutos del pensamiento jurídico, voceros de todos los partidos. Un par de meses más adelante, el Gobierno Nacional expidió el Decreto por medio del cual se creó la “Comisión Interinstitucional de Reforma Constitucional a la Justicia”, en la cual tenían asiento el Ministro del Interior y de Justicia, el Viceministro de Justicia y del Derecho, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes y posteriormente como invitados permanentes a la Corporación Excelencia para la Justicia y Asonal Judicial. Esa Comisión Interinstitucional sesionó durante 10 meses, aproximadamente, y en julio de 2011 acudí a instalar la última reunión de dicha Comisión en las oficinas del recién creado Ministerio de Justicia y del Derecho, acompañado del Ministro designado, Dr. Juan Carlos Esguerra Portocarrero.

Cuando el Proyecto de Acto Legislativo de Reforma Constitucional a la Justicia se estaba discutiendo en el primer debate en la primera vuelta (Comisión Primera del Senado), el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia, varios congresistas y presidentes de altas cortes visitaron el Palacio de Nariño con el fin de procurar un acuerdo para impulsar dicho debate en el Congreso, lo cual terminó ocurriendo. De otra parte, y cuando el Proyecto de Ley estaba pendiente de su segundo debate en la segunda vuelta (sexto debate), sostuve una reunión en el Palacio de Nariño con el Ministro de Justicia y del Derecho, otros funcionarios del Gobierno, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, el Fiscal General de la Nación y varios congresistas ponentes de la reforma, con el fin de acercar a los distintos actores, lo cual efectivamente se logró y generó que, en las horas de la tarde, la mayoría de los que asistieron a Palacio se fuesen al Ministerio de Justicia y del Derecho a discutir aspectos puntuales de la reforma y llegaron a algunos acuerdos con el fin de ser incorporados en la ponencia respectiva.



Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

1319

Finalmente, acudí como Presidente de la República a innumerables foros y eventos en los que directa o indirectamente se trató el tema de la reforma a la justicia, entre ellos, los diferentes encuentros anuales de las distintas Jurisdicciones (ordinaria, contencioso administrativa y constitucional) organizados por las correspondientes altas cortes.

7. Sírvase decir usted, ¿de qué manera tuvo conocimiento de la conducta asumida por la comisión de conciliación, que decide sesionar sin la presencia del Ministro de Justicia y del Derecho? En igual sentido sírvase informar si para el Gobierno esas sesiones de la comisión de conciliación que lo excluyeron significaron la realización de algún tipo de comportamiento irregular.

R/ Tuve conocimiento de que la comisión accidental de conciliación decidió reunirse durante varias horas del 19 de junio de 2012, sin la presencia del Ministro de Justicia y del Derecho y demás funcionarios del Ministerio, por información que me transmitieran el propio Ministro de Justicia, Dr. Juan Carlos Esguerra Portocarrero, así como el Ministro del Interior, Dr. Federico Renjifo Vélez. La no presencia de un ministro en las reuniones de las comisiones accidentales de conciliación no genera, por sí misma, una irregularidad procedimental o una ilegalidad, pues esas comisiones congresionales gozan de autonomía para aprobar los textos sometidos a su consideración. No obstante, dada la importancia del Proyecto de Acto Legislativo (reforma constitucional a la Justicia) y atendiendo al hecho de que éste se presentó a iniciativa del Gobierno nacional y que durante todo el tiempo había sido liderado y acompañado por el Ministerio de Justicia, el hecho de que el Ministro Esguerra Portocarrero y el equipo del Ministerio de Justicia no hubiese estado en las discusiones de la conciliación y tan solo hubiese tenido acceso muy tardío a los textos conciliados y a sus motivaciones, dificultó la identificación oportuna de los puntos en que, a juicio del Gobierno Nacional, la comisión de conciliación se excedió en el ejercicio de sus funciones o adoptó decisiones inconvenientes para el sistema judicial colombiano.

Es de anotar que es tradición parlamentaria inveterada que en la conciliación de los proyectos de ley y de acto legislativo de origen gubernamental el Gobierno sea convocado y siempre esté presente durante el debate y aprobación del texto correspondiente.

8. Sírvase decir usted, cuáles fueron los cambios que luego de las diez (10) horas de discusión de la comisión a puerta cerrada impactaron negativamente al Gobierno.

R/ En este punto me remito al texto de las objeciones gubernamentales, pues es allí donde se explica con detenimiento cuáles fueron los artículos cuya modificación se consideró negativa, por motivos de inconstitucionalidad o por motivos de inconveniencia. En



Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

1320

cualquier caso, debo aclarar que no se trataba de asuntos que impactaran "negativamente al Gobierno", como lo sugiere la pregunta, sino primordialmente que eran negativos para la Justicia y el orden constitucional y legal.

9. Sírvasse informar si la decisión de la comisión de conciliación de sustraer de la Fiscalía General de la Nación la competencia para investigar procesos penales contra ministros, magistrados de tribunal, embajadores, etc. nunca fue consensuada con el Gobierno a través de su ministro.

R/ No, nunca lo fue.

10. Sírvasse informar si el Gobierno a través del Ministerio de Justicia tiene algún censo del número de funcionarios aforados que investiga la Fiscalía General de la Nación.

R/ El Gobierno no tiene un censo de esa naturaleza. Los datos pertinentes reposan en los archivos de la Fiscalía General de la Nación. En el momento de las objeciones, la Fiscalía General de la Nación indicó un número aproximado de 1.500 aforados bajo investigación o instrucción por parte de ese órgano judicial y que algunos de ellos estaban privados de la libertad y podrían quedar en libertad de no objetarse la reforma constitucional a la justicia. No obstante, independientemente de la cifra, era un hecho notorio que la entrada en vigencia de la norma produciría un efecto de excarcelación inmediato, pues los procesados a cargo de la Fiscalía General de la Nación quedaban sin ente de investigación competente, dado que los conciliadores no habían previsto régimen de transición para ese propósito, y de otro lado, habían eliminado el régimen de transición para la asunción de instrucciones y juzgamientos por parte de la Corte Suprema de Justicia. Más allá de los números, la reforma constitucional sí habría obligado a excarcelar a todas las personas aforadas, investigadas y recluidas por orden de la Fiscalía General de la Nación y/o la Corte Suprema de Justicia.

11. En cuanto al párrafo transitorio que extiende la doble instancia para los congresistas en todos los procesos que los afectan, sírvase manifestar si el Gobierno había señalado la inconveniencia de dicha modificación para los congresistas que, como miembros del parlamento, a su vez tenían la potestad constitucional de modificar la Carta Política en un asunto directamente relacionado con sus propios intereses.

R/ El Gobierno no se pronunció sobre la inconveniencia de la situación porque para la fecha en que se tramitó el Proyecto de Acto Legislativo de Reforma Constitucional a la Justicia se encontraba vigente la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo



1321

Juan Manuel Santos
Presidente de la República de Colombia

01 de 2011 que en su artículo primero establecía que *"La causal 1 en la referida al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos"*, lo que impedía a un Congresista declararse impedido en la tramitación de reformas constitucionales o que haciéndolo, le impedía a sus colegas aceptar tal supuesto impedimento.

12. ¿Por qué afirmó públicamente que el texto aprobado en la comisión de conciliación para reformar la justicia en la práctica terminó haciéndole juego a quienes querían escapar de ella?

R/ Me referí en esa ocasión a quienes, estando privados de la libertad, pretendían beneficiarse de las normas de la reforma constitucional que suspendían los procesos judiciales en curso, produciendo como consecuencia las excarcelaciones, posibles nulidades o posibles prescripciones a que me referí en respuestas anteriores, ante la inexistencia de regímenes de transición para afrontar el cambio de institucionalidad en la instrucción y el juzgamiento de diferentes tipos de aforados.