

Sentencia C-450/15

Referencia: Expediente D-10539

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 111, numeral 7 y 249, inciso 1 (Parciales) de la Ley 1437 de 2011.

Actor: Asdrubal Corredor Villate

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015)

La **Sala Plena de la Corte Constitucional**, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Myriam Ávila Roldán, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Asdrubal Corredor Villate, demandó la constitucionalidad de los artículos 111, numeral 7 y 249, inciso 1 (Parciales) de la Ley 1437 de 2011, por considerarlo contrario a los artículos 2, 29 y 209 de la Constitución Política, los principios de independencia e imparcialidad en la función de administrar justicia contenidos en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 8-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, y el artículo 14-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1-1 y 153-1, de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

Mediante auto del dieciocho (18) de diciembre de dos mil catorce (2014), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda.

En atención a lo anterior, comunicó el presente proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Consejo de Estado e invitó a participar en el debate a las Facultades de Derecho y Jurisprudencia de las universidades de los Andes, Javeriana, Militar Nueva Granada, Rosario, Sergio Arboleda, Gran Colombia, Católica, Libre, Santo Tomás, Sabana, Externado y Nacional; de Antioquia, de Medellín, Pontificia Bolivariana y EAFIT; del Magdalena; del Norte de Barranquilla; del Tolima, Corunversitaria de Ibagué; de Caldas; Bolivariana, del Sinú y Cooperativa de Montería; Santiago de Cali y Javeriana de Cali; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Instituto de Derecho Administrativo del Magdalena. Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1.1. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas; se subraya el aparte acusado:

“LEY 1437 DE 2011

(enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

(...)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO 111. FUNCIONES DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. *La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:*

1. Conocer de todos los procesos contenciosos administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones.

2. Resolver los recursos extraordinarios de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones y los demás que sean de su competencia.

3. Dictar sentencia, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Esta competencia será asumida a petición de parte o a solicitud del Ministerio Público o de oficio cuando así lo decida la Sala Plena.

4. Requerir a los tribunales el envío de determinados asuntos que estén conociendo en segunda instancia, que se encuentren para fallo, y que, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de unificar jurisprudencia, deban ser resueltos por el Consejo de Estado a través de sus secciones o subsecciones.

5. Conocer de la nulidad por inconstitucionalidad que se promueva contra los decretos cuyo control no corresponda a la Corte Constitucional.

6. Conocer de la pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley.

7. Conocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas. En estos casos, los Magistrados del Consejo de Estado que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.

8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.

PARÁGRAFO. La Corte Suprema de Justicia conocerá de los procesos contra los actos administrativos emitidos por el Consejo de Estado.

(...)

ARTÍCULO 249. COMPETENCIA. De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los jueces administrativos conocerán los Tribunales Administrativos”.

1.2. LA DEMANDA

- 1.2.1.** El accionante refiere que el artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) consagra las funciones asignadas a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Específicamente hace alusión a la facultad de dicha Corporación, consagrada en el numeral 6 de esta misma normativa, para asumir el conocimiento de las demandas sobre pérdida de investidura de los congresistas.
- 1.2.2.** En particular, refiere, el numeral 7 del artículo 111 del CPACA, adscribe a la misma Sala Plena del Consejo de Estado, el conocimiento del recurso extraordinario especial de revisión formulado contra las sentencias de pérdida de investidura frente a Senadores de la República y Representantes a la Cámara, cuyo trámite se sujeta a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 144 del 13 de julio de 1994 *“Por el cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas”*. En este sentido, señala, a pesar de que la Sala Plena del máximo tribunal de lo contencioso administrativo cumple la doble función de ser el juez en los procesos de pérdida de investidura de congresistas y, a su vez, es el juez del recurso extraordinario especial de revisión consagrado para atacar los fallos que la misma Sala Plena profiere cuando resuelve estos casos, el legislador estableció que los Consejeros que adoptaron la decisión en sede de instancia, no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho. Lo anterior, a su parecer desconoce importantes postulados constitucionales como la independencia y la imparcialidad judicial.
- 1.2.3.** Sostiene que la misma situación se deriva de la regla contenida en el artículo 249 del CPACA, parcialmente demandado, en torno al recurso extraordinario de revisión contra los fallos dictados por las secciones o subsecciones, pues, establece que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se integrará *“sin exclusión de la sección que profirió la decisión”*.

- 1.2.4.** Manifiesta que el principio de imparcialidad se refiere a la “*Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud*”. A la luz de este principio, recuerda, se garantiza a la vez la independencia de los jueces, quienes deben administrar justicia al margen de factores ajenos a dicha labor como las simpatías, animadversiones o intereses particulares, como también de cualquier otra circunstancia que le impida adoptar una decisión justa y equilibrada como el evento en el que le corresponda revisar la validez de una providencia judicial que el mismo profirió.
- 1.2.5.** Siguiendo adelante con su análisis, expone una diferenciación entre la dimensión subjetiva y objetiva del principio de imparcialidad con apoyo en lo expuesto por esta Corporación sobre su alcance e interpretación, en el sentido de que, la imparcialidad, desde una perspectiva subjetiva está encaminada a prevenir que el juez tenga cierta inclinación hacia alguna de las partes procesales ya sea por razones de simpatía, animadversión o cualquier circunstancia que pueda influir en su ánimo al momento de adoptar una decisión de fondo en el caso puesto a su consideración. Ahora, desde una visión objetiva, aduce que dicho principio está dirigido a evitar que el juez asuma el conocimiento de un caso sobre el cual ya tiene una determinada posición o una idea preestablecida.
- 1.2.6.** Agrega que la imparcialidad también desarrolla otros principios constitucionales como los de independencia y autonomía judiciales, todos los cuales se encuentran en riesgo de materializarse en casos como los que contemplan las normas parcialmente demandadas, pues, advierte, los operadores podrían actuar como juez y parte, al permitir que los Consejeros que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado participen en la resolución de los recursos de revisión y extraordinarios especiales de revisión, frente a decisiones en las que han participado de manera previa.
- 1.2.7.** Refiere que el principio de imparcialidad en la función de administrar justicia, no sólo ha sido acogido en el ordenamiento interno sino que también tiene un amplio desarrollo en instancias internacionales a las cuales se encuentra sujeto el Estado colombiano. En concreto, cita lo dispuesto en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹, el artículo 8-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos² y el artículo 14-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³.

¹ “Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”

² “Artículo 8. Garantías Judiciales

- 1.2.8.** Enfatiza que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 Superior, los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano se incorporan al ordenamiento jurídico interno e integran el denominado bloque de constitucionalidad. Por esta razón, dice, el juicio de constitucionalidad propuesto debe adelantarse de conformidad con las normas internacionales antes referidas, mediante las cuales se establecen reglas claras acerca del deber que tiene el Estado colombiano de garantizar en el territorio nacional tribunales y jueces imparciales.
- 1.2.9.** Por otro lado, asegura, las expresiones censuradas desconocen el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 Superior, cuya realización está intrínsecamente relacionada con el principio de independencia e imparcialidad del juez (principios fundamentales de la función administrativa), como también con el artículo 2 de la Constitución, en cuanto establece como fin esencial del Estado el de “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...*”. Además, aclaró que, la independencia e imparcialidad establecidas en el artículo 209 de la Constitución no están circunscritos únicamente a la rama ejecutiva sino en sentido amplio a la administración pública, incluida la rama judicial.
- 1.2.10.** Adicional a lo anterior, expuso que el examen de constitucionalidad planteado debe realizarse a la luz de lo dispuesto en la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia), en particular, del artículo 1, que establece “*La administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución y la ley de **hacer efectivos los derechos, obligaciones y garantías y libertades consagrados en ellas**, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional*”, como también en el artículo 153 (numerales 1 y 2) que señalan entre los deberes de los funcionarios y empleados de la administración el de hacer cumplir la Constitución y la ley

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

³“Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.”

y “*Desempeñar con honorabilidad, solicitud, celeridad, eficiencia, moralidad, lealtad e **imparcialidad** las funciones de su cargo.*”

- 1.2.11. Sostiene que en aras de salvaguardar la imparcialidad de los jueces en las decisiones que les corresponde adoptar, el ordenamiento jurídico consagra el régimen de los impedimentos y recusaciones. En particular, refiere que en la jurisdicción contenciosa administrativa el artículo 130 del CPACA consagra estas reglas. Así mismo, señala que este régimen se complementa con lo dispuesto en el artículo 141 del Código General del Proceso.
- 1.2.12. Teniendo en cuenta lo expuesto, asegura, el recurso extraordinario especial de revisión al que se hace referencia en el artículo 111-7 del CPACA y el recurso extraordinario de revisión, al que hace alusión el artículo 249, inciso 1, de este mismo Código, no asegura el principio de imparcialidad del juez y mucho menos el régimen de impedimentos y recusaciones. A su parecer, el ejercicio de esta función jurisdiccional, si bien, tiene una naturaleza extraordinaria, debe guardar conformidad con los compromisos internacionales, los preceptos superiores y el contenido de la Ley 270 de 1996, a los que se hizo alusión en la demanda.
- 1.2.13. En otras palabras, dice, también en estos escenarios procesales extraordinarios, el Estado colombiano debe garantizar los valores constitucionales de independencia e imparcialidad judicial. En caso contrario, indica, se estaría creando una excepción al carácter vinculante de los tratados internacionales y de las normas constitucionales y legales, sin justificación válida. Al paso que, afecta el principio de igualdad contemplado en el artículo 13 Superior. Esto último por cuanto, mientras en los medios de defensa judicial ordinarios sí se garantiza la imparcialidad con la aplicación estricta del régimen de impedimentos y recusaciones, en el escenario de los recursos extraordinarios a los que se viene haciendo referencia, no acontece así porque los operadores judiciales no tienen el deber de declararse impedidos ni las partes pueden recusarlos.
- 1.2.14. Recuerda que el recurso extraordinario de revisión, en cualquiera de los dos eventos a los que se hace referencia, es un mecanismo excepcional creado por el legislador que procede contra fallos ejecutoriados proferidos por la jurisdicción contenciosa administrativa (Consejo de Estado, Tribunales o Jueces Administrativos).
- 1.2.15. Advierte que el recurso extraordinario especial de revisión frente a los fallos de pérdida de investidura contra congresistas proferidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se rige por las causales establecidas en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 pero

también por las causales consagradas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, actualmente, por las causales señaladas en el artículo 250 del CPACA que son las previstas también para el recurso extraordinario de revisión contra los fallos ejecutoriados, emitidos por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado, los Tribunales y Jueces Administrativos.

- 1.2.16.** Resalta que muchas de las causales de revisión por nulidad originada en la sentencia, contempla varias circunstancias relacionadas con factores intrínsecos al fallo revisado y a la actuación procesal adelantada por la entidad que lo profirió, por ejemplo, el hecho de no advertir que el proceso ya había terminado por una causa anormal como el desistimiento, la transacción o la perención; dictar sentencia, pese al decreto de suspensión del proceso, adoptar la decisión sin las mayorías requeridas, o que el juez o Corporación Judicial hubiese actuado sin tener competencia o jurisdicción para ello. Advierte que todos estos son factores que de manera inevitable pueden sesgar la posición de los magistrados al momento de decidir los recursos extraordinarios de revisión en cita.
- 1.2.17.** En atención a lo expuesto, considera que tanto en el recurso extraordinario especial de revisión contra los fallos de pérdida de investidura de congresistas, como en el recurso extraordinario de revisión contra los fallos de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, la Corporación podría integrarse por los Magistrados que no participaron en el fallo objeto del recurso de revisión y además, acudir a la figura de los conjuces para reemplazar a aquellos Magistrados que participaron en la expedición del fallo revisado, tal y como lo contempla el artículo 115 del CPACA.
- 1.2.18.** Esta disposición, comenta, consagra que los magistrados que se encuentren incurso en alguna causal de impedimento o recusación, como de hecho lo están quienes pretenden revisar fallos por ellos emitidos, pueden ser reemplazados por los demás miembros de las Salas de lo Contencioso Administrativo, incluso por quienes conforman la Sala de Consulta y Servicio Civil y, en caso de ser necesario, puede acudirse a la lista de conjuces compuesta por personas naturales. Lo anterior, evidencia que el ordenamiento jurídico ofrece alternativas para resguardar principios de gran valor como el de la independencia e imparcialidad judicial sin que se requiera eximir a los Consejeros del deber de manifestar un impedimento ni tampoco privar a las partes o a los sujetos procesales del derecho de recusar a los magistrados que omitan expresar su impedimento.
- 1.2.19.** Hace alusión a la manera en que se regulaba en el Código Contencioso anterior el derogado recurso extraordinario de súplica que, al igual que el

recurso extraordinario de revisión, procedía contra los fallos ejecutoriados de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, en el que se resguardaban los principios de independencia e imparcialidad al prescribir que *“Los miembros de la Sección o Subsección falladora **estarán excluidos de la decisión**, pero podrán ser oídos si la Sala Plena así lo determina”*.

También hace referencia a los términos en que estaba contemplado el recurso extraordinario de revisión:

*“De los recursos contra las sentencias dictadas por las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo **con exclusión de los Consejeros de la Sección que profirió la decisión**, sin perjuicio de que estos puedan ser llamados a explicarlas...”*.

- 1.2.20.** Por tanto, concluye, la posibilidad de que los Consejeros participen en el juicio que, a través de los referidos recursos extraordinarios se surte contra los fallos que ellos mismos profirieron, no garantiza la necesidad de que exista un tercero imparcial en un juicio y desconoce los principios de independencia e imparcialidad en la función de administrar justicia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 2, 29, y 209 de la Constitución y los artículos 1 y 153, numerales 1 de la Ley 270 de 1996. En consecuencia, solicita a esta Corporación declare la inexequibilidad de los apartes normativos acusados.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia, a través de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, expuso las razones por las cuales considera que debe declararse la **EXEQUIBILIDAD** de las disposiciones acusadas:

- 1.3.1.1.** Para iniciar, precisó el contenido de cada uno de los apartes normativos acusados. Respecto del recurso extraordinario especial de revisión contra sentencias que deciden sobre la pérdida de investidura de los congresistas, expuso que la Corte Constitucional al analizar la conformidad con el Texto Superior del artículo 17 de la Ley 144 de 1994 que consagra este recurso, mediante Sentencia C-207 de 2003, explicó las particularidades del procedimiento de pérdida de investidura. En particular, resaltó, dicho recurso no es una nueva instancia y, además, se caracteriza por ser una

excepción a la cosa juzgada en la medida en que habilita reabrir el debate una vez verificados los vicios que se alegan a lo largo del proceso o en la misma sentencia. A su vez, citó la providencia C-237 de 2012, de cuyo contenido junto al pronunciamiento antes citado, extrajo las siguientes conclusiones frente a la naturaleza de los procesos de pérdida de investidura y las particularidades del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias proferidas en estos procesos:

- 1.3.1.1.1.** Reiteró que este tipo de proceso está sujeto a reglas especiales y, por tanto, no puede asimilarse frente a otros que no comparten su misma naturaleza.
- 1.3.1.1.2.** La pérdida de investidura es una acción pública instaurada por la Mesa Directiva de la Cámara respectiva o por cualquier ciudadano, razón por la cual, su finalidad va más allá del interés particular.
- 1.3.1.1.3.** La regla contenida en el aparte parcialmente demandado no tuvo origen, como lo afirma el demandante, en el artículo 111, numeral 7, de la Ley 1437 de 2011, sino en el artículo 33 de la Ley 446 de 1998 que estableció la competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para conocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas, advirtiendo que en estos casos los Consejeros que participaron en la decisión no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho, hipótesis que fue reproducida en la Ley 1437 de 2011.
- 1.3.1.1.4.** Por último, indica, el recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas, constituye una excepción a la cosa juzgada y éste no se limita a las causales establecidas para instaurar el recurso de revisión sino que se extiende a la de un eventual error judicial en el curso del proceso.
- 1.3.1.2.** Agrega que el demandante al afirmar que el legislador dispuso que los Consejeros no pueden manifestar impedimento o ser recusados cuando van a decidir el recurso extraordinario especial de revisión, omite el contenido completo de la norma en la cual se establece que el Consejero no podrá manifestar impedimento o ser recusado por el solo hecho de haber participado en la decisión adoptada en el proceso de pérdida de investidura.

Es decir, dice, la norma impugnada no desconoce el régimen de impedimentos y recusaciones, institución que garantiza el principio de imparcialidad judicial, contrario a lo señalado por el actor.

- 1.3.1.3.** En este orden de ideas, dice, la norma demandada resulta acorde con la Constitución Política, pues el legislador no excluye la aplicación de las causales de impedimento y recusación que pueden ser invocadas respecto de los magistrados que adoptaron la decisión impugnada a través del recurso extraordinario especial de revisión. Lo que establece la norma es que, no es suficiente para declararse impedido o formular recusación el solo hecho de que el funcionario judicial hubiese participado en la decisión que ahora le corresponde revisar mediante un recurso extraordinario, el cual se encuentra sujeto a causales taxativamente establecidas en la ley.
- 1.3.1.4.** Lo anterior, explica, guarda consonancia con la naturaleza del proceso de pérdida de investidura de los congresistas, que se decide en única instancia por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, órgano al que, de igual manera, le corresponde conocer del recurso extraordinario especial de revisión, ya que, entenderlo en caso contrario conllevaría que todos los Consejeros de la Sala se debieran declarar impedidos o pudieran ser recusados por este motivo, convirtiendo la institución de los impedimentos en una limitación excesiva del derecho al acceso a la administración de justicia.
- 1.3.1.5.** Con respecto al artículo 249 parcialmente acusado de la Ley 1437 de 2011, sostiene que en el anterior Código Contencioso Administrativo, se excluía del conocimiento del recurso extraordinario de revisión -que le correspondía decidir a la Sala Plena-, a los Consejeros de la Sección que había proferido la decisión, con la salvedad de que dicha exclusión se daría, sin perjuicio de que éstos fueran llamados a explicar la decisión adoptada.
- 1.3.1.6.** Sin embargo, resalta que una de las razones que, a su parecer, justifica la modificación de dicho cambio normativo, es la de evitar que las decisiones sobre los recursos extraordinarios de revisión, se decidan por una minoría y sin la participación de quienes conocen el tema debatido.
- 1.3.1.7.** Además, dice, la posibilidad de que los miembros de la Sección o Subsección que adoptó la decisión pueda integrar y participar en el debate para pronunciarse sobre la prosperidad o no del recurso extraordinario de revisión, no significa que los Consejeros no puedan manifestar impedimento alguno o ser recusados cuando voluntariamente no se aparten del conocimiento del mismo.

1.3.2. Consejo de Estado

El Consejo de Estado, a través de la presidenta de esta Corporación, intervino en el proceso de la referencia para solicitar la declaratoria de

EXEQUIBILIDAD de las normas parcialmente demandadas, con base en los siguientes argumentos:

- 1.3.2.1. Para iniciar, sostiene que la interpretación de las normas propuesta en la demanda es incorrecta. En su criterio, contrario a lo planteado por el actor, las disposiciones acusadas no establecen que cuando se asume el conocimiento de los recursos extraordinarios de revisión, no proceden las causales de impedimento y recusación. Lo que sí disponen es que en tales actuaciones no es causal de impedimento o recusación el solo hecho de haber conocido del proceso ordinario sobre el cual recae este recurso.
- 1.3.2.2. Como sustento de la anterior afirmación, señala que el artículo 111, numeral 7, del CPACA acusado, simplemente establece que “...*en estos casos, los Magistrados del Consejo de Estado que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho*”. En el mismo sentido, el artículo 249 del CPACA, dispone que el recurso extraordinario de revisión será decidido por la Sala Plena del Consejo de Estado “...*sin exclusión de la sección que profirió la decisión*”.
- 1.3.2.3. En otras palabras, aduce, en estas dos hipótesis concretas proceden las causales generales de impedimento de todo proceso, que garantizan la imparcialidad del juez (artículo 130 del CPACA, y por remisión de éste el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, CPC hoy 141 del Código General del Proceso, CGP), salvo, en algunos casos, aquélla referente a que el juez hubiese conocido el proceso en instancia anterior.
- 1.3.2.4. Sostiene que la particular regulación del recurso extraordinario de revisión se justifica en el hecho de que su finalidad y objeto es presentar ante el juez nuevas pruebas, hechos, documentos o circunstancias que, por razones ajenas a la parte afectada, no expuso en el proceso inicial (artículo 250 CPACA). Por esta razón, afirma, en este escenario no se retornará a lo ya decidido ni se discutirá el criterio judicial de quien falló, lo que, en un evento determinado podría llevar a la conclusión de que el principio de imparcialidad no está garantizado.
- 1.3.2.5. De acuerdo con lo expuesto, considera que el problema jurídico planteado en la demanda se circunscribe a establecer si un juez que participó en las instancias ordinarias de un proceso, puede participar en la decisión de un recurso extraordinario de revisión que versa sobre hechos, pruebas y circunstancias nuevos que no se relacionan con su criterio judicial anterior. Lo cual, a su parecer, es razonable, no desconoce el principio de imparcialidad y se encuentra en el marco de la libertad de configuración del legislador.

- 1.3.2.6.** Sobre este último aspecto, enfatiza que el Congreso en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, en particular, en materia del recurso extraordinario de revisión, está sujeto al respeto por las normas de la Constitución Política y de manera especial a asegurar la vigencia y eficacia de los derechos fundamentales. En esta línea, le corresponde a la Corte Constitucional, evaluar la observancia del contenido de esos principios mediante el análisis de la razonabilidad y proporcionalidad de las decisiones legislativas.
- 1.3.2.7.** En este respecto, recuerda, la Corte Constitucional ha señalado que el legislador goza de una amplia libertad para establecer los recursos y medios de defensa que pueden intentar los ciudadanos contra los actos que profieren las autoridades. Resalta que, es la ley y no la Carta Superior, la que establece si un recurso determinado procede o no respecto de cierta decisión y, en consecuencia, es el legislador el que debe establecer las reglas específicas para su ejercicio como la interposición del mismo, ante quién, la oportunidad, y los requisitos.
- 1.3.2.8.** Acerca del contenido de los principios de imparcialidad e independencia del juez, manifiesta que son elementos imprescindibles de la legalidad del procedimiento, que no sólo involucra el interés individual sino que constituye un pilar y valor superior del ordenamiento jurídico.
- 1.3.2.9.** Afirma que, contrario a lo expuesto por el actor, la Ley 446 de 1998 consagró que los miembros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que hubiesen participado en la decisión impugnada a través del recurso extraordinario de revisión en los procesos de pérdida de investidura, no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.
- 1.3.2.10.** Respecto de la naturaleza del recurso extraordinario especial de revisión, resalta que no se trata de una nueva instancia sino de un espacio de revisión de pruebas, documentos y circunstancias que no pudieron presentarse en el proceso inicial. De este modo, dice, no se debate sobre lo decidido en sede de instancia.
- 1.3.2.11.** Para controvertir que se trate de hipótesis donde se encuentren en riesgo los principios de imparcialidad e independencia judicial, presenta dos ejemplos. En primer lugar, alude al recurso de reposición, el cual es decidido por la misma autoridad que adoptó la decisión recurrida. En segundo lugar, pone de presente el incidente o mecanismo extraordinario de nulidad que procede contra las sentencias de la Corte Constitucional, a través del cual esta Corporación ha decidido analizar si en sus

pronunciamientos se desconoció el derecho al debido proceso, pues a la luz de lo planteado por el demandante la solicitud sólo podría ser resuelta por conjueces. Además, hace alusión a uno de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en este sentido, en donde esta Corporación señala que no puede sostenerse que el actuar como sustanciador en un proceso pueda crear automáticamente un impedimento para decidir la solicitud de nulidad sobre el mismo, y además invoca la presunción del principio universal de la buena fe.

1.3.2.12. Por los argumentos señalados, manifiesta, es razonable que los Consejeros que participaron en la decisión impugnada no puedan declararse impedidos ni sean recusables por ese solo hecho, pues no se trata de una nueva instancia sino de la revisión de aspectos objetivos dentro del proceso o de circunstancias que hubiesen surgido con posterioridad al mismo, sin perjuicio de la posibilidad de invocar las causales legales que dan lugar a manifestar un impedimento o formular una recusación.

1.3.2.13. Ahora bien, con respecto al artículo 249, inciso 1, de la Ley 1437 de 2011 (parcial), refiere, así como lo señaló en relación con el artículo 111-7, que la norma cuestionada no vulnera tampoco el derecho a la independencia e imparcialidad del juez porque si bien es probable que los Consejeros que conocieron del proceso, puedan conocer con posterioridad del recurso extraordinario de revisión, también lo es, que las causales para su procedencia, además de taxativas, tienen por finalidad corregir los errores que condujeron a proferir una sentencia contraria a derecho mas no volver sobre el criterio del juez que adoptó la decisión.

1.3.3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, mediante concepto que rindió a través del doctor Alfredo Beltrán Sierra, solicitó a esta Corporación declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los apartes normativos parcialmente demandados, por las siguientes razones:

1.3.3.1. Manifiesta que la independencia judicial no puede confundirse con la autonomía funcional de jueces y magistrados en ejercicio de su deber jurisdiccional. Es decir, a la luz del artículo 228 Superior, el juez debe sujetarse a la Constitución y a la ley para analizar, sin injerencia alguna, la cuestión fáctica como la aplicación de las normas pertinentes en los casos puestos a su consideración. Recuerda que la imparcialidad exige que la autoridad judicial pueda decidir un asunto sin que se encuentre ligado al mismo por haber tenido un conocimiento previo, por ejemplo, en instancia anterior, pues esa circunstancia tendría incidencia en la nueva decisión a adoptar.

- 1.3.3.2.** En particular, sostiene que el recurso extraordinario de revisión en todas las ramas del derecho, tiene como elemento común que se interpone contra una sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada. Por ello, explica, este recurso se ejerce por hechos externos y excepcionales al proceso que no fueron objeto de controversia al interior del mismo ni tampoco decididos.
- 1.3.3.3.** En este sentido, aduce, teniendo en cuenta que el objeto del recurso extraordinario de revisión es distinto a la controversia que se estudió en sede de instancia y que la providencia está revestida por el fenómeno de la cosa juzgada, su ejercicio no puede entenderse como una nueva oportunidad para que las partes puedan reabrir el debate jurídico ya concluido, ni para superar la negligencia en la que hubieren podido incurrir las partes en la etapa probatoria del proceso en que se dictó la sentencia que se pretende revisar.
- 1.3.3.4.** A la luz de lo anterior, considera que las expresiones demandadas no vulneran preceptos constitucionales puesto que:
- 1.3.3.4.1.** La pérdida de investidura de los congresistas sólo puede decretarse por las causales específicamente establecidas en el artículo 183 de la Constitución, y cuya competencia está adscrita al Consejo de Estado por el artículo 184 Superior. Es decir, recuerda, se trata de un proceso de única instancia que se tramita según el procedimiento establecido en la Ley 144 de 1994.
- 1.3.3.4.2.** No obstante, aduce, según lo previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, contra la sentencia proferida en el proceso de pérdida de investidura procede el recurso extraordinario especial de revisión, el cual puede instaurarse dentro de los cinco años siguientes a la ejecutoria de la sentencia y por las causales, en ese entonces, contempladas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, a las que se agregaron las de violación del derecho al debido proceso y defensa.
- 1.3.3.4.3.** En este orden de ideas, dice, se colige, dichas violaciones al debido proceso o derecho de defensa no debieron ser susceptibles de haberse alegado durante el trámite del proceso en el cual se profirió la sentencia, de lo contrario, se estaría habilitando un nuevo examen acerca de asuntos ya decididos en instancia. Es decir, estas causales deben fundamentarse en hechos externos que no pudieron controvertirse en el transcurso del proceso. Explica que lo mismo acontece con las demás causales consagradas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, las cuales, esencialmente son las mismas que hoy se encuentran consagradas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011.

1.3.3.5. Por todo lo expuesto, concluye que como el objeto del control jurídico del recurso de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, así como el que es objeto del recurso extraordinario de revisión especial para las sentencias de pérdida de investidura de miembros del Congreso, se ejerce por causales específicas y sobre hechos distintos a los que se debatieron en el proceso, es claro que ni sobre esos hechos ni causales se ha pronunciado con anterioridad la Corporación que profirió el fallo respectivo.

1.3.3.6. Es decir, culmina, se trata de hechos de los que por primera vez conoce la jurisdicción, en los que el objeto jurídico del control es distinto y, por consiguiente, no puede afirmarse válidamente que quienes deciden esos recursos extraordinarios de revisión hubiesen conocido con anterioridad del asunto, pues, en caso contrario, constituiría una causal de impedimento o recusación.

1.3.4. Universidad Militar Nueva Granada

La Universidad Militar Nueva Granada, a través de un docente de la Facultad de Derecho, presentó su concepto en el presente proceso de constitucionalidad solicitando la declaratoria de **EXEQUIBILIDAD** de las disposiciones parcialmente demandadas:

1.3.4.1. Aduce que el recurso extraordinario especial de revisión es una garantía procesal consagrada en el ordenamiento jurídico para atacar las decisiones con elementos probatorios nuevos que no fueron conocidos por la autoridad judicial en desarrollo del proceso de instancia.

1.3.4.2. Sostiene que no debe acogerse la argumentación expuesta por el actor, pues establecer que el juez por el hecho de haber conocido del proceso en sede de instancia debe declararse impedido, desconoce el derecho al debido proceso y constituye un abandono de sus funciones jurisdiccionales para que, en su lugar, la ejerzan conjueces.

1.3.4.3. Para terminar, dice que si se acoge la solicitud de recusación por el hecho antes mencionado se estaría atentando contra el principio de independencia del juez, quien no podría emitir un pronunciamiento jurídico en el marco de la Constitución y la ley.

1.3.5. Universidad Libre de Bogotá- Facultad de Derecho

La Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, intervino en el proceso de la referencia, a través del Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y de dos estudiantes de dicha Facultad, para solicitarle a esta Corporación declare la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones objeto de reproche, con base en los siguientes argumentos:

- 1.3.5.1. Exponen que el recurso de revisión es un recurso extraordinario que procede sólo en eventos sobrevinientes a un proceso que hizo tránsito a cosa juzgada. Es decir, en este escenario no hay discusión material sobre aspectos del proceso inicial, pues tan solo deben corroborarse la existencia de una o varias causales taxativamente señaladas en la ley, en orden a que proceda el recurso extraordinario de revisión.
- 1.3.5.2. Consideran que los apartes normativos acusados se encuentran conforme a la Constitución, en la medida que establecen que el juez por el solo hecho de haber conocido y decidido el proceso objeto del recurso de revisión no debe manifestar impedimento o ser recusado. Ello, porque los fundamentos del recurso extraordinario de revisión son distintos y ajenos a los que se analizan en el proceso de instancia. Por tanto, aunque los Consejeros que decidieron como jueces de instancia también participarán en el debate que se suscite ante el ejercicio del recurso extraordinario de revisión, lo cierto es que no se sacrifican los principios constitucionales de independencia e imparcialidad porque se trata de deliberar sobre asuntos que antes no pudieron conocer mientras se tramitaba el respectivo proceso.
- 1.3.5.3. Aducen que los principios de independencia e imparcialidad se predicán de manera exclusiva de los funcionarios judiciales como personas, pues las causales taxativas en la ley se refieren a relaciones personales que tienen los sujetos procesales entre sí y que, por consiguiente, pueden afectar el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, hipótesis que no se estructura en el caso bajo estudio porque, como se expuso anteriormente, los Consejeros realizan una valoración de la sentencia frente a la causal de revisión invocada con base en nuevas pruebas y nuevos supuestos fácticos desconocidos por ellos, hasta el momento en que se invocan mediante el recurso extraordinario de revisión.
- 1.3.5.4. Advierte que si se aceptaran los argumentos presentados por el actor sobre el desconocimiento del principio de independencia e imparcialidad, se estaría presumiendo la mala fe de los Consejeros de Estado.
- 1.3.5.5. Sostiene que lo que la norma establece es que cualquier manifestación de impedimento o formulación de recusación del juez, deberá

fundamentarse con base en argumentos jurídicos distintos al de haber conocido con anterioridad el proceso en sede de instancia.

1.3.6. Universidad del Magdalena- Clínica Jurídica del Programa de Derecho.

La Universidad del Magdalena, a través del decano de la facultad, intervino en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte la declaratoria de **INEXEQUIBILIDAD PARCIAL** de los artículos 111, numeral 7, y el artículo 249 (parcial) de la Ley 1437 del 2011, por las siguientes razones:

1.3.6.1. En primer lugar, el interviniente cita la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde se afirma “*que el derecho a ser juzgado por un Juez o Tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso*”. Expone que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional tiene la obligación de adoptar resoluciones con apego a las garantías del debido proceso.

1.3.6.2. En segundo lugar, afirma que la Corte Constitucional debe adoptar los preceptos legales internacionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al ser éstos parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Cita la jurisprudencia de la CIDH, específicamente el caso Karttunen, en la que con respecto al principio de imparcialidad señaló:

“La imparcialidad del tribunal y la publicidad de las actuaciones son importantes aspectos del derecho a un juicio justo en el sentido del párrafo 1 del artículo 14. La “imparcialidad” del tribunal supone que los jueces no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y que no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes”.

1.3.6.3. Conforme a lo anterior, sostiene que la norma demandada resulta ser inconstitucional por quebrantar el principio de imparcialidad, el cual hace parte medular del derecho al debido proceso. En su opinión, conocer con anterioridad de un caso, afecta el sentido objetivo de una decisión. La anterior conclusión, dice, se deriva no sólo de las garantías procesales que deben amparar a las partes, sino del desarrollo jurisprudencial a nivel nacional e internacional sobre el principio de imparcialidad.

1.3.6.4. En el caso específico del artículo 111-7 parcialmente demandado del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, refiere que contraría el debido proceso, toda vez que, conforme a lo sostenido por la Corte Constitucional, para su materialización se exige la

presencia de un juez que se esfuerce por ser imparcial y decida con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados, ni prevenciones, presiones o influencias lícitas o ilícitas.

- 1.3.6.5.** De igual forma, dice, la norma tampoco prevé la garantía de imparcialidad en la regla contenida en el artículo 249 del CPACA, al establecer que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conserva la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión sin exclusión de la sección o subsección que profirió la decisión.

1.3.7. Universidad de Ibagué

La Universidad de Ibagué, a través del decano de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas, intervino en el proceso de referencia para solicitarle a la Corte declarara la **INEXEQUIBILIDAD** de los apartes de los artículos 111, numeral 7, y el artículo 249, inciso 1, de la Ley 1437 de 2011 demandados, con base en los siguientes argumentos:

- 1.3.7.1.** En primer lugar, sostiene que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la finalidad del recurso de revisión es evitar que se cometa un acto de injusticia como consecuencia de irregularidades relevantes en el proceso que finaliza con la sentencia impugnada. Según el interviniente, se afecta el objeto del recurso, si el mismo juzgador del proceso tiene que evaluar su decisión y advertir irregularidades en un proceso del que ya tuvo conocimiento, lo que desconoce los principios de imparcialidad e independencia del juez.
- 1.3.7.2.** En segundo lugar, afirma que, según el contenido de la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad y diversos fallos jurisprudenciales, el contenido del principio de imparcialidad, tiene una inevitable conexión con los principios de independencia y autonomía, característicos de un Estado Social de Derecho.
- 1.3.7.3.** De lo anterior, concluye que no existe objetividad y por ende, imparcialidad, cuando previamente el juez o servidor público ha tenido conocimiento de un asunto litigioso. En consecuencia, la imparcialidad no solo se expresa en la autonomía subjetiva y objetiva del juzgador para tomar la decisión, sino también en la apreciación de los hechos, en la valoración de las pruebas y en general en la preparación o sustentación jurídica del proyecto de decisión.

1.4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pide a la Corte declarar **EXEQUIBLE** las expresiones demandadas, por las siguientes razones:

1.4.1 Refiere que el principio de imparcialidad en la administración de justicia, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 13 Superior, impone al juez la obligación de dar un trato igual a las personas que acuden a la administración de justicia. Sobre este principio, cita la Sentencia C-365 de 2000⁴ para concluir que este se asegura por conducto de las figuras procesales de los impedimentos y las recusaciones.

1.4.2 Con referencia a las normas parcialmente demandadas, considera que su contenido no desconoce postulados constitucionales, por los siguientes motivos:

1.4.2.1. En primer lugar, porque el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para expedir códigos y regular, en términos generales, los procedimientos judiciales.

Teniendo en cuenta que la Constitución adscribe la competencia al Congreso para regular lo concerniente a la pérdida de investidura, el legislador expidió la Ley 144 de 1994 *"Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas"*, mediante el cual estableció el régimen procedimental de dicha acción, en el que se encuentra el recurso extraordinario especial de revisión, pero no indicó el juez competente que debía resolverlo. Sin embargo, indica, este aspecto fue regulado por la Ley 446 de 1998, artículo 33, asignando esta competencia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Advierte que esta disposición fue derogada por el artículo 111 del CPACA, normativa que conservó esta competencia en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

1.4.2.2. En segundo lugar, asegura, el actor confunde el objeto de la acción de pérdida de investidura con el objeto del recurso extraordinario especial de revisión. Aclara que la acción de pérdida de investidura tiene como propósito principal verificar si los miembros del Congreso de la República, incurrir en las causales de inhabilidad o incompatibilidad o en un conflicto de intereses, además de sancionar otros comportamientos en los términos del artículo 183 Superior, mientras que el recurso extraordinario especial de revisión consagrado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, procede

⁴ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

por las causales que tiene el recurso extraordinario de revisión y contra las sentencias que declaren la pérdida de investidura de los congresistas. Además de estas causales también se encuentran las faltas relacionadas con el debido proceso y la violación del derecho de defensa.

Agrega que el recurso extraordinario de revisión centra su objeto de análisis en la sentencia que declara la pérdida de investidura, razón por la cual *“el recurso extraordinario de revisión no constituye una nueva instancia, sino que obra sobre sentencias ejecutoriadas”*.

Sostiene que la causal de procedencia del recurso sobre violación del derecho al debido proceso puede generar dudas respecto de la imparcialidad del juez. En efecto, señala, es viable interpretar que las violaciones a las garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso no implica simplemente el análisis de elementos exógenos a la sentencia, como ocurre con las demás causales del recurso extraordinario especial de revisión, pues las garantías a dicho proceso podrían verse afectadas justamente por la sentencia que declaró la pérdida de investidura.

Sin embargo, advierte, también es posible interpretar que las violaciones al debido proceso no pueden ser alegadas con ocasión del recurso especial de revisión pues éstas pueden invocarse mientras se adelanta el proceso de pérdida de investidura. En consecuencia, las violaciones a dicho derecho sólo podrían alegarse respecto de la sentencia atacada. A juicio del Ministerio Público esta última interpretación es la que debe acogerse porque es la que mejor coincide con la naturaleza del recurso extraordinario, en la medida en que a través de su ejercicio no pretende reabrirse un nuevo debate sobre lo ya decidido en instancia y porque, se trata del inicio de un nuevo trámite procesal.

Por tanto, considera, no puede hablarse desde un punto de vista jurídico de la existencia de un mismo objeto o trámite y, en consecuencia, que de ello se derive el deber de manifestar un impedimento derivado del *“contacto con el asunto en forma previa”* porque el asunto no es el mismo.

En este orden de ideas, el legislador no vulnera el principio de imparcialidad al establecer que los magistrados del Consejo de Estado participen de la decisión del recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia de pérdida de investidura.

- 1.4.2.3.** En tercer lugar, el Ministerio Público considera que una declaratoria de inexequibilidad de las expresiones acusadas conlleva una consecuencia contraria al ordenamiento legal.

1.4.2.3.1. Lo anterior, implicaría que la decisión del recurso extraordinario especial de revisión quedaría a cargo de conjueces, situación que, presenta dos problemas, aunque prácticos, relevantes constitucionalmente (i) la decisión de inexecuibilidad crearía una suerte de impedimento automático que contraría las reglas mínimas de interpretación de las causales por las que procede, pues estas son taxativas y de interpretación restrictiva; y (ii) la decisión afectaría el carácter excepcional de la figura de los conjueces, pues, recordó, se trata de servidores públicos que ejercen una función de carácter transitoria y atendiendo ciertas circunstancias. Sin embargo, bajo la interpretación del actor se convertirían en jueces permanentes del recurso especial de revisión.

1.4.3 Con respecto al artículo 249 del CPACA, el Ministerio Público considera que los cargos tampoco están llamados a prosperar por las mismas razones expuestas frente al artículo 111-7, toda vez que el objeto del recurso no es la decisión de la sección o subsección sino el análisis de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

Además, aclara que aunque se partiera de la premisa planteada por el actor, en el sentido de que los Consejeros que profieren la decisión no son imparciales, esta decisión en nada afectaría las mayorías para tomar una decisión al respecto, pues la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo está integrada por 27 magistrados.

1.4.4 Por todo lo expuesto, le solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de las normas parcialmente acusadas.

2 CONSIDERACIONES

2.1 COMPETENCIA

Conforme al artículo 241, ordinal 4, de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 111-7 y 249, inciso 1, parcialmente demandados de la Ley 1437 de 2011.

2.2 CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA.

2.2.1 Requisitos que deben reunir las demandas de inconstitucionalidad.

2.2.1.1 El artículo 2° del decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad⁵.

⁵ “Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción

Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus decisiones, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

2.2.1.2 En la sentencia **C-1052 de 2001**⁶, la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

La *claridad* se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de *certeza* exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

La *especificidad* demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

La *pertinencia* se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la *suficiencia* guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2.2.2. Examen de la aptitud de los cargos formulados

2.2.2.1. El demandante considera que los artículos 111, numeral 7, y 249, inciso primero, de la Ley 1437 de 2011 –parcialmente demandados- desconoce los artículos 2, 29 y 209 de la Constitución Política, los principios de independencia e imparcialidad en la función de administrar justicia contenidos en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 8-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, el artículo 14-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1-1 y 153-1, de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, con base en los siguientes argumentos:

2.2.1.2.1 Asevera que el legislador al establecer en el numeral 7 del artículo 111 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que los Consejeros que decidieron el proceso de pérdida de investidura en sede de instancia, no pueden declararse impedidos ni ser recusados por ese solo hecho, en caso de que se ejerza el recurso extraordinario especial de revisión contra dicha sentencia y cuya competencia tanto para tramitar el proceso como para resolver el recurso extraordinario está asignada a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, desconoce la independencia e imparcialidad judicial contemplados en la Constitución Política, en Tratados Internacionales de Derechos Humanos y en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

2.2.1.2.2 Agrega que el desconocimiento de estos valiosos principios constitucionales también puede predicarse respecto de la hipótesis contenida en el artículo 249, inciso primero del CPACA, porque establece que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocerá del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, pero sin excluir a la sección que profirió la decisión.

2.2.1.2.3 A su juicio, en los anteriores supuestos, se vulnera el principio de imparcialidad, en concreto, desde su perspectiva objetiva, porque si el juez tuvo conocimiento del caso en sede de instancia, luego, sin lugar a dudas, va a tener una posición fijada o una idea preestablecida cuando le corresponda analizar el recurso extraordinario de revisión.

2.2.1.2.4 En este sentido, sostiene, existe un desconocimiento del artículo 29 Superior, que consagra el derecho al debido proceso, pues su realización es posible si se materializan principios como los de independencia e imparcialidad judicial; del artículo 2 de la Constitución en cuanto establece como fin esencial del Estado, garantizar la efectividad de los principios,

derechos y deberes consagrados en la Constitución y del artículo 209 de la Carta que consagra que, la función administrativa y en sentido amplio, la administración pública, debe desarrollarse con fundamento en principios como los de independencia e imparcialidad.

2.2.1.2.5 Aunado a lo anterior, aduce que los principios constitucionales de independencia e imparcialidad en la administración de justicia también se encuentran consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En particular, cita el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 8-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 14-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen el derecho de toda persona a ser oída en condiciones de igualdad por un tribunal independiente e imparcial.

2.2.1.2.6 Además, expresa que el juicio de constitucionalidad también debe realizarse a la luz de lo dispuesto en normas estatutarias sobre el principio de independencia e imparcialidad judicial. En este caso, dice, lo dispuesto en la normativa parcialmente acusada también desconoce el contenido de la Ley 270 de 1996, específicamente, del artículo 1 que consagra la administración de justicia como la parte de la función pública encargada de materializar los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en la Constitución y la ley; y del artículo 153, numerales 1 y 2, que señalan como uno de los deberes de los funcionarios y empleados de la administración de justicia, actuar con imparcialidad en desarrollo de las funciones propias del cargo.

2.2.1.2.7 En atención a lo anterior, considera que las expresiones objeto de reproche son una excepción al principio de independencia e imparcialidad judicial en cuanto no es posible que el juez manifieste impedimento o pueda ser recusado, ni siquiera por el hecho de haber conocido del proceso en instancias previas, y en cambio, debe asumir como miembro de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el conocimiento del recurso extraordinario de revisión contra sentencias de pérdida de investidura, o de aquéllas proferidas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, que conocieron como jueces de instancia, cuando, advierte, el ordenamiento jurídico consagra la figura de los conjueces que permitiría cumplir con el deber de administrar justicia sin sacrificar estos importantes principios constitucionales.

2.2.1.2.8 Enfatiza que muchas de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión conllevan el análisis de factores intrínsecos de la sentencia objeto de revisión, lo cual, afecta la objetividad de los funcionarios judiciales que conocieron del proceso en instancias previas y a

quienes, sin embargo, el legislador exime del deber de manifestar su impedimento, en ausencia del cual, las partes tampoco pueden recusarlos.

2.2.1.2. En primer lugar, el ciudadano cuestiona que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, órgano encargado de tramitar los procesos de pérdida de investidura de los congresistas, es quien tiene a su cargo asumir el conocimiento del recurso extraordinario especial de revisión que procede contra estas sentencias. Agrega que, como la Sala Plena de esta Corporación ya conoció el fondo del asunto como juez de instancia, tendrá un preconcepto sobre el recurso que con posterioridad le corresponde resolver, razón por la cual sus miembros deberían declararse impedidos o estar sujetos a la formulación de una recusación por las partes del proceso. Sin embargo, reprocha que el legislador hubiese consagrado expresamente que no podrán declararse impedidos para asumir el conocimiento del recurso extraordinario formulado, ni ser recusados, sin tener en consideración el hecho de que ya hubiesen conocido del proceso en sede de instancia.

2.2.1.3. En segundo lugar, considera que el hecho de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decida el recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado sin exclusión de la sección que profirió la decisión de fondo, afecta la objetividad con la que debe proferirse una decisión en este escenario jurídico extraordinario. Por ello, dice, la autoridad judicial debe manifestar su impedimento por haber tenido conocimiento del caso en instancia anterior; sin embargo, aduce, el legislador lo exime de esta responsabilidad y tampoco le permite a las partes elevar recusación en su contra.

Los dos eventos anotados, según explica el demandante, desconocen los principios de independencia e imparcialidad judicial, que a su vez implica la vulneración del fin esencial del Estado de garantizar los derechos, principios y deberes de todos los ciudadanos, como también del debido proceso, porque pone en duda el cumplimiento de la función judicial conforme a la observancia de criterios objetivos en las decisiones a proferir.

Por lo expuesto, a juicio de esta Sala, el demandante efectivamente logra generar dudas sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas a la luz del contenido de los artículos 2, 29, 209 Superiores; 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 1-1 y 153-1 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Específicamente acerca del hecho de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sea el órgano competente para

resolver los recursos extraordinarios de revisión presentados contra las sentencias de pérdida de investidura y de los fallos proferidos por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado, cuando en el primero de los casos, decide en única instancia sobre los procesos de pérdida de investidura de los congresistas y, en el segundo evento, la resolución del recurso no excluye de la composición de la Sala Plena de lo Contencioso administrativo, a la sección que adoptó la decisión objeto de revisión. Lo anterior, asegura, vulnera los principios de independencia e imparcialidad judicial, los cuales resultan sacrificados en razón a que el legislador releva del deber de manifestar impedimento alguno a quienes conocieron del caso en instancia anterior y tampoco pueden ser sujetos de la figura de la recusación.

En consecuencia, esta Sala encuentra razonable abordar el análisis de la constitucionalidad de las normas parcialmente acusadas por estos cargos.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO

2.3.1. El ciudadano considera que los artículos 111-7 y 229, inciso primero, (parcialmente acusados) de la Ley 1437 de 2011, vulneran los artículos 2, 29, 209 Superiores; artículos 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y artículos 1-1 y 153-1 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, en razón a que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, debe decidir en el escenario de la presentación del recurso extraordinario de revisión acerca de la validez de una decisión de la que tuvo conocimiento en una instancia anterior. En el caso del recurso extraordinario especial de revisión contra las sentencias de pérdida de investidura, resalta que la Sala Plena de esta Corporación es quien actúa como juez único de instancia; y en el caso del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias que profieren las secciones y subsecciones de esta Corporación, no excluye del pleno de este tribunal a la sección que adoptó la decisión. En el sentir del actor, el hecho de que el legislador hubiese establecido que la autoridad judicial que tuvo conocimiento del caso, de manera previa a la resolución del recurso extraordinario de revisión, no deba declararse impedido ni que tampoco pueda formularse recusación en su contra transgrede el principio de independencia e imparcialidad que debe guiar la administración de justicia, cuando el mismo ordenamiento consagra figuras jurídicas para preservarlo como la de los conjuces.

2.3.2. El Ministerio de Justicia, el Consejo de Estado, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la Universidad Militar Nueva Granada, la Universidad Libre de Bogotá, y la Procuraduría General de la Nación,

solicitaron la declaratoria de exequibilidad de los apartes acusados, exponiendo que **(i)** Las normas objeto de reproche no desconocen la institución de los impedimentos y recusaciones, por tanto, no se sacrifica el principio de independencia e imparcialidad judicial. En este sentido, lo que dicha normativa establece es que no es suficiente para manifestar un impedimento o formular recusación, el solo hecho de que el funcionario judicial hubiese participado en la decisión que luego le corresponde revisar mediante el recurso extraordinario de revisión; **(ii)** la finalidad y objeto del recurso extraordinario de revisión es presentar ante la autoridad judicial nuevos hechos, pruebas, circunstancias que, por razones ajenas a la parte afectada no pudo exponer en el proceso inicial, pero en este escenario no se retornará sobre lo decidido ni al criterio judicial de quien falló, lo cual, a su parecer es razonable, no desconoce el principio de imparcialidad y se encuentra dentro del margen de libertad de configuración del legislador; **(iii)** el recurso extraordinario de revisión en todas las áreas del derecho tiene como elemento común su procedencia contra sentencias que han hecho tránsito a cosa juzgada, razón por la cual se entiende que dicho recurso se ejerce por hechos externos al proceso que no fueron controvertidos ni decididos al interior del proceso; **(iv)** debe entenderse que en los procesos de pérdida de investidura cuando se invocan las causales de procedencia del recurso extraordinario especial de revisión por desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa, dichas violaciones no debieron ser susceptibles de alegarse en el transcurso del proceso, es decir, su ejercicio procede por hechos externos al trámite del proceso de pérdida de investidura; **(v)** a través del recurso extraordinario de revisión se analizan hechos nuevos; el objeto jurídico del control es distinto y, por consiguiente, no puede afirmarse válidamente que quienes deciden esos recursos extraordinarios de revisión hubiesen conocido con anterioridad del asunto, lo cual, constituiría una causal de impedimento o recusación; **(vi)** si se aceptaran los argumentos del demandante se estaría presumiendo la mala fe de los magistrados en el escenario del recurso extraordinario de revisión.

2.3.3. De otro lado, la Universidad del Magdalena y la Universidad de Ibagué, solicitaron la declaratoria de inexequibilidad del aparte acusado aduciendo que conocer con anterioridad de un proceso afecta la imparcialidad del funcionario judicial. No existe objetividad y por ende, imparcialidad, cuando previamente el juez o servidor público ha tenido conocimiento de un asunto litigioso.

2.3.4. En virtud de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar, si los artículos 111, numeral 7, y 229, inciso 1, parcialmente demandados de la Ley 1437 de 2011, desconocen el principio de imparcialidad e independencia judicial y consecuentemente, el fin esencial del Estado de garantizar la

materialización de los principios, derechos y deberes constitucionales y el debido proceso.

2.3.5. Para resolver este problema, la Sala analizará **(i)** contenido y alcance del principio de imparcialidad judicial; **(ii)** naturaleza y finalidad del recurso extraordinario de revisión, acápite dentro del cual se hará referencia a las especificidades del recurso extraordinario especial de revisión contra sentencias de pérdida de investidura; **(iii)** el principio de libertad de configuración legislativa en materia de procesos y acciones y; con base en lo anterior, se examinará **(iv)** la constitucionalidad de las disposiciones parcialmente censuradas.

2.3 CONTENIDO Y ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD JUDICIAL.

2.3.1. La imparcialidad judicial en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2.3.1.1. En numerosas ocasiones, esta Corporación se ha referido al principio de imparcialidad, tanto en su dimensión de orientación y guía de la función administrativa, como en su faceta de norma rectora e integrante del debido proceso, que debe observarse en toda actuación judicial y administrativa.

Igualmente, la Corte Constitucional ha distinguido en sus pronunciamientos entre el contenido que reviste el principio de imparcialidad en materia disciplinaria y en el ámbito judicial.⁷ Es respecto de esta última acepción que se ocupará primordialmente la Sala en esta oportunidad.

2.3.1.2. En este marco, el principio de imparcialidad de los jueces ha sido entendido como una de las garantías integrantes del debido proceso,⁸ en virtud de la cual el funcionario judicial encargado, deberá decidir “*con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.*”⁹

Así, la Corte ha precisado que la imparcialidad judicial “*se predica del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley (Art. 13 C.P.), garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quien*

⁷ En materia de imparcialidad en procedimientos administrativos y disciplinarios ver, entre otras, las sentencias: T-949/11, C-762/09, T-1034/06, SU-712/13. En relación con la imparcialidad en materia judicial ver, entre otros pronunciamientos, las sentencias: C-881/11, C-676/01, C-365/00, C-361/01, T-657/98, C-095/03, SU-712/13.

⁸ Sentencia C-890/10. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

⁹ *Ibíd.*

administra justicia. Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial.”¹⁰

2.3.1.3. Para establecer el contenido y alcance de la garantía de imparcialidad de judicial, la jurisprudencia constitucional se ha referido, en varias oportunidades, a los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, ¹¹ así como a los pronunciamientos de los órganos que los interpretan, toda vez que estos Tratados, de conformidad con la jurisprudencia constitucional integran el bloque de constitucionalidad. ¹²

2.3.1.4. El **Sistema Interamericano de Derechos Humanos** ha reconocido ampliamente esta garantía, en el plano convencional y a través de sus órganos. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8.1 reconoce la imparcialidad del juez como un elemento y presupuesto esencial del derecho al debido proceso, siendo imperativa su observancia en todo tipo de proceso judicial o administrativo.¹³ Así, la Corte Interamericana ha considerado que la imparcialidad supone que *“el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio.”*¹⁴ Lo anterior, permite además que los tribunales inspiren la confianza necesaria tanto a las partes como a la ciudadanía en general.¹⁵

2.3.1.5. Para el mencionado órgano internacional, *“la imparcialidad del Tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se*

¹⁰ Sentencias C-365/00 y C-037/96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹¹ La Corte se ha referido a estos instrumentos internacionales como parte de la garantía constitucional de imparcialidad en las sentencias C-762/09, C-095/03, C-881/11, SU-712/13, así como en el auto A-169/09

¹² En este punto, se hace referencia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyas normas respecto al principio de imparcialidad han sido reconocidas como parte del bloque de constitucionalidad por esta Corporación. Ver, entre otras, Sentencia SU-712 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹³ El artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”* Su carácter de esencialidad ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ver Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217.)

¹⁴ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

¹⁵ *Íbid.*

*encuentren involucrados en la controversia.”*¹⁶ En consecuencia, “*en aras de salvaguardar la administración de justicia se debe asegurar que el juez se encuentre libre de todo prejuicio y que no exista temor alguno que ponga en duda el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.*”¹⁷

2.3.1.6. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, TEDH) ha reiterado que la imparcialidad del juez debe analizarse desde dos perspectivas: la subjetiva y la objetiva.¹⁸ Conforme al criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

*“Primero, el tribunal debe carecer, de una manera subjetiva, de prejuicio personal. Segundo, también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para que no haya duda legítima al respecto. Bajo el análisis objetivo, se debe determinar si, aparte del comportamiento personal de los jueces, hay hechos averiguables que podrán suscitar dudas respecto de su imparcialidad.”*¹⁹

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “*mientras que la imparcialidad personal o subjetiva se presume a menos que exista prueba en contrario, consistente por ejemplo en la demostración de que algún miembro de un tribunal o juez guarda prejuicios o parcialidades de índole personal contra los litigantes, la denominada prueba objetiva consiste en determinar si el juez cuestionado brindó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona. Ello puesto que el juez debe aparecer como actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a -y movido por- el Derecho*”.²⁰

En otras palabras, para apreciar la connotación objetiva de la imparcialidad, se debe “*determinar si independientemente de la conducta personal del*

¹⁶ Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Para esta distinción, se ha tomado como punto de partida el caso *Daktaras vs. Lithuania* del TEDH. Cfr. IBÁÑEZ RIVAS, Juana María. *Artículo 8. Garantías Judiciales*. En: STEINER, CHRISTIAN. URIBE, PATRICIA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. Fundación Konrad Adenauer. Bogotá. 2014. p. 224.

¹⁹ TEDH. *Case of Pabla KY v. Finlad*, Judgment of 26 June, 2004. *Case of Morris v. the United Kingdom*, Judgment of 26 February, 2002,

²⁰ Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239,

*juez, ciertos hechos que pueden ser verificados autorizan a sospechar sobre la imparcialidad.”*²¹

2.3.1.7. Por último, el Tribunal Interamericano ha aplicado esta regla en varios casos sometidos a su competencia contenciosa, delimitando su alcance. En el caso **Castillo Petruzzi y otros vs. Perú** el Tribunal internacional declaró probada la falta de imparcialidad por haberse encargado a las fuerzas armadas del juzgamiento de aquellos sujetos vinculados a dichos grupos.²² Igualmente, en el caso del **Tribunal Constitucional vs. Ecuador**, la Corte Interamericana encontró probada la afectación a la imparcialidad al existir un interés directo del juzgador en las resoluciones favorables al restablecimiento del antiguo Tribunal, pues éstas serían decididas por el nuevo Tribunal Constitucional.²³

En contraste, en el caso **Atala Riffo y Niñas vs. Chile**, la CIDH determinó que “la presunta falta de imparcialidad judicial de los jueces debe establecerse a partir de elementos probatorios específicos y concretos que indiquen que se está efectivamente ante un caso en el que los jueces **claramente** se han dejado influenciar por aspectos o criterios ajenos a las normas legales.”²⁴

2.3.1.8. De igual manera, el **Sistema Universal de Derechos Humanos** también consagra la garantía de imparcialidad del juez. En efecto, tanto el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen el derecho de toda persona a comparecer ante un tribunal imparcial.²⁵

2.3.1.9. Así mismo, la **Observación General No. 32**, del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, desarrolla e interpreta la garantía de imparcialidad judicial contemplada en el artículo 14 del Pacto. En este instrumento, la imparcialidad se aborda desde una perspectiva objetiva y subjetiva. En cuanto al aspecto subjetivo *“los jueces no deben permitir que su fallo este influenciado por sesgos o prejuicios personales, ni tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto sometido a su estudio, ni actuar de*

²¹ CIDH. Caso Guy Malary vs. Haití. Caso 11.335. Fondo. Informe N° 78/02. 27 de diciembre de 2002.

²² Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52.

²³ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) vs. Ecuador. Sentencia de 28 de Agosto de 2013. Serie C No. 268.

²⁴ Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239

²⁵ El artículo 14.1 del PIDCP establece que: *“Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”*

manera que indebidamente promueva los intereses de una de las partes en detrimento de los de la otra”²⁶. Igualmente, la imparcialidad objetiva requiere que el tribunal se presente imparcial a juicio de un observador razonable.²⁷

En dicha Observación General se afirma igualmente el carácter excepcional y restrictivo que deben revestir ciertas instituciones para que respeten el principio de imparcialidad, encontrándose entre ellas los juicios militares respecto de civiles, los jueces sin rostro y los tribunales religiosos que dicten fallos vinculantes.

2.3.1.10. Es relevante además referirse a los **Principios Básicos relativos a la independencia de la Judicatura**, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985. Estos señalan que la imparcialidad se refiere, entre otros aspectos, a que el funcionario no tenga opiniones preconcebidas ni compromisos o tome partido con alguna de las partes sobre el caso que se le somete.²⁸

2.3.1.11. Finalmente, a modo de ilustración frente al derecho comparado, esta Corporación hará referencia al **Sistema Europeo de Derechos Humanos**, donde la garantía de imparcialidad también se halla proclamada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo artículo 47 consagra el derecho de toda persona a que su causa sea conocida “*por un juez independiente e imparcial*”. En idéntico sentido, el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales contiene el derecho a un juicio imparcial.

2.3.1.12. Como se expuso anteriormente, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos distingue entre imparcialidad subjetiva y objetiva.²⁹ Para el presente juicio de constitucionalidad es relevante indicar que, frente al aspecto objetivo, la Corte Europea ha establecido como estándar para determinar una situación de falta de imparcialidad que exista un temor, objetivamente justificado, de que la citada garantía pueda verse afectada.³⁰

²⁶ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General No. 32. 23 de agosto de 2007. CCPR/C/GC/32.

²⁷ *Íbid.*

²⁸ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. *Cfr.* Auto A-169 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁹ Véase también, TEDH. Case of Micallef vs. Malta [GC], no 17056/06. Judgment of 15/10/2009.

³⁰ TEDH. Case of Golubović vs. Croatia, no. 43947/10. Judgment of 27 november 2012. Case of Wettstein vs. Switzerland, no. 33958/96, judgment of 21 December 2000. Case of Pabla KY v. Finlad, Judgment of 26 June, 2004. Case of Micallef vs. Malta [GC], no 17056/06. Judgment of 15/10/2009

Así, el TEDH ha declarado que se vulnera la imparcialidad en aquellos casos en los que el mismo juez revisa, nuevamente, aspectos de fondo (respecto de la aplicación e interpretación de la ley) sobre una decisión que tomó en una instancia previa.³¹ Por el contrario, cuando el asunto analizado por el mismo juez es diverso, no existe una violación a la imparcialidad. Por ende, el hecho de que el juez haya adoptado decisiones antes del juicio, *“no puede, por sí mismo, justificar aprehensiones en cuanto a su imparcialidad”*.³²

2.3.1.13. Efectivamente, en el caso **Warsicka vs. Polonia**, el Tribunal Europeo estableció que el cumplimiento de la regla de imparcialidad debe analizarse caso por caso. Así, *“no es prima facie incompatible con los requisitos de esta [garantía de imparcialidad]... si el mismo juez interviene, en primer lugar, en una decisión sobre el fondo de un caso y, posteriormente, en un procedimiento en el que se examinó la admisibilidad de un recurso de apelación contra esta resolución.”*³³ Así, para la Corte Europea no se infringe el principio de imparcialidad cuando un mismo juez conoce subsecuentemente de distintas etapas de un proceso, siempre que los asuntos sustanciales de la decisión no tengan una estrecha relación con el segundo pronunciamiento que efectúa el juez sobre dicha causa.³⁴

2.3.1.14. En esta misma línea, la Comisión Europea de Derechos Humanos ha declarado que no se desconoce la garantía de imparcialidad cuando algunos de los jueces que forman parte de un órgano colegiado deben pronunciarse sobre una cuestión totalmente diferente a la que decidieron en otra etapa previa del proceso.³⁵

2.3.2. La imparcialidad judicial en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2.3.2.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha valorado el principio de imparcialidad como elemento esencial para la existencia del juez.³⁶ La Corte ha puntualizado que los atributos de independencia e imparcialidad del funcionario judicial se orientan a proteger los principios esenciales de

³¹ TEDH. Case of Toziczka vs. Poland, no. 29995/08, Judgment of 24 July 2012. Case of Puolitaival and Pirttiahio v. Finland, no. 54857/00, Judgment of 23 November 2004.

³² Cfr. Jiménez Asensio, Rafael. *Imparcialidad Judicial y Derecho al Juez Imparcial*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi. 2002, pp. 199-202. (Sentencia C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Nota al pie 45.

³³ TEDH. Case of Warsicka vs. Poland. 2065/03. Judgment of 16 January 2007. §40.

³⁴ *Ibid*, § 40-47.

³⁵ Comisión Europea de Derechos Humanos. Case of R. M. B. vs. United Kingdom. 37120/97. Decision of 09/09/1998.

³⁶ Auto A-093 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

la administración de justicia³⁷ y forman parte del debido proceso, en cuanto el artículo 29 Superior resguarda “*la observancia de la plenitud de las formas de cada juicio*”, sirviendo como fundamento además del régimen de impedimentos y recusaciones.³⁸ Igualmente, instituciones como el principio del juez natural, la adscripción de competencia, y las reglas de reparto, también se orientan a salvaguardar la imparcialidad de los funcionarios judiciales.³⁹

2.3.2.2. “*La imparcialidad representa, pues, el principio más depurado de la independencia y la autonomía judiciales o de quien, conforme la Constitución y la ley, le ha sido reconocido un poder de juzgar a otros individuos, pues no sólo lo hace independiente frente a los poderes públicos, sino también, frente a sí mismo*”⁴⁰ Como resultado de ello, la garantía de imparcialidad se encamina a evitar que el juzgador sea “*juez y parte*”, así como que sea “*juez de la propia causa*”.⁴¹

En consecuencia, la imparcialidad tiene como efecto el mantenimiento de “*la confianza en el Estado de Derecho, a través de decisiones que gocen de credibilidad social y legitimidad democrática.*”⁴² La Corte ha reconocido el carácter imprescindible de este principio en un Estado democrático de derecho, ya que garantiza a todo ciudadano un juicio justo y con respeto al debido proceso.⁴³ Además, implica que las actuaciones judiciales estén ajustadas a los principios de equidad, rectitud, honestidad y moralidad “*sobre los cuales descansa el ejercicio de la función pública.*”⁴⁴

2.3.2.3. Al igual que los órganos internacionales de protección de derechos humanos, la Corte Constitucional también ha distinguido entre la imparcialidad subjetiva y objetiva. Al respecto, señaló:

“La primera [(imparcialidad subjetiva)] exige que los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase, ni directo ni indirecto; mientras que la imparcialidad objetiva hace referencia a que un eventual contacto

³⁷ Sentencia C-881 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

³⁸ Sentencia T-800 de 2006. M.P. Jaime Araujo Rentería y Auto A-169 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁹ Sentencia T-949 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

⁴⁰ Sentencia C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Al respecto, ver. G. Zagrebelsky. “¿*Qué es ser juez constitucional?*” En *Estudios constitucionales*. Santiago, Año 6, N° 2, 2008, pp. 561-565 (traducción de Miguel Carbonell).

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Sentencia C-095 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴³ Auto 318 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁴⁴ Sentencia C-600 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

*anterior del juez con el caso sometido a su consideración, desde un punto de vista funcional y orgánico, excluya cualquier duda razonable sobre su imparcialidad. En esa medida **la imparcialidad subjetiva garantiza que el juzgador no haya tenido relaciones con las partes del proceso que afecten la formación de su parecer, y la imparcialidad objetiva se refiere al objeto del proceso, y asegura que el encargado de aplicar la ley no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo.***⁴⁵

2.3.2.4. Los mecanismos diseñados por los ordenamientos jurídicos para garantizar la prevalencia del principio de imparcialidad son los impedimentos y las recusaciones,⁴⁶ instituciones de naturaleza procesal concebidas para la efectividad de los principios y derechos constitucionales, como aquellos que rigen la función pública (art. 209 CP), el debido proceso y el postulado de igualdad ante la ley.⁴⁷

*“Ambas figuras están previstas de antiguo en todos los ordenamientos y jurisdicciones, aunque con distintos alcances y particularidades”. Como es sabido, **el impedimento tiene lugar cuando la autoridad, ex officio, abandona la dirección de un proceso,** mientras que **la recusación se presenta a instancia de alguno de los sujetos del proceso, precisamente ante la negativa del operador jurídico para sustraerse del conocimiento de un caso.**”⁴⁸*

2.3.2.5. Sobre los impedimentos y recusaciones, la jurisprudencia constitucional ha destacado su carácter excepcional y restrictivo, pues se originan en causales taxativas y su interpretación debe ser restringida. Así, los impedimentos y recusaciones resultan ser una facultad excepcional para el juez y las partes según sea el caso, pues con ello se busca evitar que los funcionarios evadan su deber jurisdiccional y que existan limitaciones excesivas al acceso a la administración de justicia.⁴⁹

⁴⁵ Sentencia T-1034 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Dicha distinción también se ha reconocido en la Sentencia C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez y el Auto A-169 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁶ Sentencia C-881 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia T-176 de 2008.

⁴⁷ Sentencia SU-712 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁸ Ibíd. Establece la providencia citada: “Sobre los orígenes de las causales de impedimento y recusación la Corte Suprema de Justicia, indica “que se hallan reglamentados desde el derecho romano, en donde hubo una época de tanta amplitud que podía obtenerse el apartamiento del magistrado aún sin expresar la causa que moviera al recusador. En el derecho español (Fuero Juzgo, Fuero Real y Las Partidas) se encuentra también esta institución creada y desarrollada en amplios términos. No hay duda, pues, de que el derecho colombiano tiene en esta materia las más hondas raíces y los más dilatados antecedentes.” Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 12 de noviembre de 1935, M.P. Miguel Moreno Jaramillo Gaceta Judicial Tomo XLIII página 376.” (SU-712/13. Nota al pie 162)

⁴⁹ Sentencia C-881 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia T-176 de 2008.

2.3.2.6. En suma, el principio de imparcialidad de los jueces constituye una garantía esencial del debido proceso, contenida en los Tratados Internacionales sobre derechos humanos. El derecho a un juzgador imparcial de la causa ha sido reconocido por la Corte como uno de la más elevada importancia, ligado al mantenimiento de la legitimidad del Estado de Derecho y vinculado a la efectiva realización de los derechos y principios constitucionales.

2.3.3. Jurisprudencia constitucional aplicable a la causal de impedimento o recusación consistente en que el juez haya conocido del proceso o realizado cualquier actuación en una instancia anterior.

2.3.3.1. En primera medida, es importante resaltar que el problema jurídico del presente caso gira en torno a la presunta afectación de la imparcialidad judicial al excluirse la causal de impedimento o recusación consistente en que el juez haya conocido del proceso o realizado cualquier actuación en una instancia anterior en aquellos eventos en los cuales: (i) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado funge como juez del recurso de revisión de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura y, (ii) dicha Sala actúa como juez del recurso de revisión de las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, sin excluir la sección que profirió la decisión.

Esta causal de impedimento o recusación se encuentra contenida en el artículo 150, numeral 2 del Código de Procedimiento Civil, norma que fue recogida igualmente por el artículo 141, numeral 2 del Código General del Proceso.⁵⁰ Por expresa remisión legal (artículo 130 de la Ley 1437 de 2011) las causales contenidas en el estatuto procesal civil resultan incorporadas a las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.3.3.2. Esta Corporación se pronunció en **sentencia C-365 de 2000** respecto de la constitucionalidad de las causales de impedimentos y recusaciones, en particular aquellas consignadas en los numerales 7 y 9 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto se restringía su aplicación a que la denuncia penal o la enemistad grave se motivara en “*hechos ajenos al*

⁵⁰ El artículo 150, numeral 2 del Código de Procedimiento Civil prescribe como causal de recusación: “*Haber conocido del proceso en instancia anterior, el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.*” Por su parte, el artículo 141, numeral 2 del Código General del Proceso, dice en lo pertinente: “*Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente.*”

*proceso, o a la ejecución de la sentencia”, quedando excluidos los hechos derivados del proceso mismo.*⁵¹

2.3.3.3. Para desentrañar esta cuestión, la Corte tuvo en cuenta “*la experiencia y la práctica judicial*”, así como las conclusiones doctrinales y jurisprudenciales respecto de la conveniencia de la norma acusada, concluyendo que ésta evitaba que las partes ejercieran abusivamente su derecho a la recusación. La Corte admitió esta restricción a las causales de recusación e impedimento al constatar que la misma perseguía “***un fin lícito, proporcional y razonable*** *cual es el de impedir que en forma temeraria y de mala fe, se utilice el incidente de recusación como estrategia para separar al juez del conocimiento del proceso que está en trámite*”.⁵²

2.3.3.4. En el marco del referido fallo, la Corte Constitucional recordó además que, aún en aquellos supuestos de hecho que no resultan expresamente incluidos dentro de las causales de impedimento o recusación, los funcionarios judiciales no quedan relevados de su deber de imparcialidad.⁵³ Así, en virtud de los artículos 6, 29 y 83 de la Carta, la acción de todo funcionario público se encuentra gobernada por las presunciones de legalidad y buena fe, las cuales se refuerzan para los jueces de conformidad con los deberes específicos de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.⁵⁴

De modo que, aún si no resultara procedente la recusación del funcionario (lo cual es discutible, dada la posible admisibilidad de la causal del numeral 1 del artículo 150 del C.P.C.),⁵⁵ la Corte resaltó la presencia en el

⁵¹ Sentencia C-365 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Fundamentos jurídicos 7-18.

⁵² *Ibíd.* Fundamentos jurídicos 10-13

⁵³ *Ibíd.*, fundamento jurídico 16.

⁵⁴ *Ibíd.* Dice la Corte en la providencia citada (C-365/00): “Para el caso específico de los funcionarios judiciales, el artículo 153 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), en armonía con la norma superior anteriormente transcrita, le impone a éstos el deber de “[r]espeter, cumplir y, dentro de la órbita de sus competencias, hacer cumplir la Constitución y la ley”, y les exige “[d]esempeñar con honorabilidad, solicitud, celeridad, eficiencia, moralidad, lealtad e imparcialidad las funciones de su cargo”. Tales compromisos, lo ha dicho esta Corporación, “se convierten en reglas de conducta mínimas que deben ser observadas en todo momento por los funcionarios judiciales, de forma tal que, por una parte, las relaciones autoridad-asociados se tornen en amables y deferentes; y, por la otra, se logre el cumplimiento oportuno de los objetivos y obligaciones que tanto la Constitución como la ley le imponen a los miembros de la rama judicial.”

⁵⁵ El numeral 1 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil establece como causal de impedimento o recusación: “Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, interés directo o indirecto en el proceso.”

Al respecto, la intervención ciudadana de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario en la sentencia C-331 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) expone la siguiente postura doctrinaria:

“v. Por lo tanto, cuando esa disposición legal contempla dentro de sus hipótesis el eventual interés ‘indirecto’ del juzgador en las resultas del proceso que él ha de fallar, allí ya están previstos los supuestos de índole subjetivo que echa de menos el accionante, como quiera que se trata de una causal genérica en la que tienen

ordenamiento jurídico de una amplia gama de controles frente a las decisiones judiciales, especialmente los recursos ordinarios y extraordinarios que se ven complementados por la procedencia del amparo frente a las providencias judiciales.⁵⁶

2.3.3.5. Por último, en la sentencia C-365 de 2000, esta Corporación reconoció la existencia de un **amplio margen de libertad de configuración** del legislador en cuanto al diseño de los procedimientos judiciales. Esta libertad configurativa habilita al Congreso para que, con un elevado grado de discrecionalidad, regule *“aspectos tan trascendentales para la administración de justicia como lo es el referido a la fijación de las causales que dan lugar al incidente de impedimento o recusación, implementadas y modificadas en forma razonable “a partir de consideraciones socio-políticas de conveniencia y oportunidad.”*⁵⁷

2.3.3.6. En esta misma línea, en sentencia **C-600 de 2011** este Tribunal Constitucional reiteró sus consideraciones frente a la extensión de la libre configuración legislativa para expedir y regular las normas procedimentales, específicamente aquellas que atañen a los impedimentos y recusaciones.⁵⁸

En consecuencia, la Corte Constitucional ha entendido que en materia de la regulación de las instituciones procesales orientadas al mantenimiento del principio de imparcialidad (impedimentos y recusaciones), goza el Congreso de la República de un margen de libre configuración para establecer la procedencia de recursos y figuras procesales en el marco de la Constitución y los derechos fundamentales, en los términos de la cláusula general de competencia del Legislador (Art. 150.1 y 150.2 C.P.).⁵⁹

2.3.3.7. En diversas oportunidades, la Corte Constitucional se ha referido al principio de imparcialidad en casos concretos donde existe una posible afectación de dicha garantía, al haber conocido el juez del proceso o realizado cualquier actuación en una instancia anterior del mismo.

cabida aspectos tales como la orientación política o religiosa, las preferencias étnicas, sexuales o socio culturales, los antecedentes familiares y personales del decisor judicial, etcétera.

En este mismo sentido, ver: Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal. Proceso No 32869, providencia de veintiocho (28) de octubre de dos mil nueve (2009), reiterando el Auto de 13 de junio de 2007.

⁵⁶ Sentencia C-365 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Fundamentos jurídicos 16-18.

⁵⁷ *Ibíd.* Fundamento jurídico 13. Sentencia C-925 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵⁸ Sentencia C-600 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁹ Sentencia C-365 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Sentencia C-600 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa. Sentencia C-269 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia C-135 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz

2.3.3.8. Por ejemplo, en sentencia **T-266 de 1999**, la Corte declaró que “*todo juez colombiano está impedido para juzgar si su propia actuación constituye una vía de hecho*”.⁶⁰ En el caso de autos, la Sala de Revisión encontró que los juzgadores encargados “*debieron declararse impedidos para decidir la primera acción de tutela pues, al resolver la acción de revisión, ya se habían pronunciado sobre todos los asuntos de derecho y de hecho alegados por el apoderado del actor en la solicitud de amparo.*”⁶¹

Así las cosas, lo que resulta determinante para poner en entredicho la garantía de imparcialidad judicial es que el mismo juez, quien ya profirió una decisión definitiva, vuelva a pronunciarse sobre los mismos asuntos de hecho y de derecho. Por ello, resulta contrario al principio de imparcialidad que un funcionario determine si su propia actuación vulnera derechos fundamentales.⁶²

2.3.3.9. Por otra parte, en la sentencia **C-095 de 2003**, se encuentra contrario a la imparcialidad del funcionario en el proceso de control fiscal que, aquellos servidores públicos que decidieron en primera instancia, sustancien los fallos de segunda instancia, aun cuando su decisión recaiga en el Contralor General. Esto se debe a que, en estos casos, el funcionario que decidió el asunto en primera instancia podría restringir el ámbito de apreciación jurídico y fáctico del funcionario encargado de decidir. Dijo la Corte Constitucional:

*“[S]e estima que no existe objetividad y, por ende, imparcialidad, cuando previamente el juez o servidor público ha tenido conocimiento de un asunto litigioso. En consecuencia, en tratándose de la doble instancia, la imparcialidad no sólo se expresa en la autonomía subjetiva y objetiva del juzgador para tomar la decisión, sino también **en la apreciación de los hechos, en la valoración de las pruebas y, en general, en la preparación o sustanciación jurídica del proyecto de decisión**”*⁶³

*“[L]a valoración de la imparcialidad, no se realiza a partir de las posiciones morales, éticas o psicológicas de los jueces, sino a través de su postura **intersubjetiva**. Es decir, la apreciación de la imparcialidad del juez se concreta, en un juicio exterior derivado de la interrelación del juzgador con las partes y la comunidad en*

⁶⁰ Sentencia T-266 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.* En el mismo sentido, ver: Auto A-039 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶³ Sentencia C-095 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

general. En efecto, el hecho de que una misma autoridad - en primera y en segunda instancia - conozca de lo actuado, conduce a que, independientemente de su actitud personal, su decisión pueda ser razonablemente considerada como carente de objetividad y neutralidad, con lo cual se produce irremediablemente la pérdida de credibilidad y legitimidad de las decisiones públicas, en perjuicio de la estabilidad del ordenamiento jurídico.”⁶⁴

De lo anteriormente referido emanan dos conclusiones: (i) la falta de imparcialidad del funcionario que conoce del mismo asunto en primera y segunda instancia es debida a la valoración de los hechos, pruebas y argumentos que sustentan la decisión sobre el **mismo asunto** que se debate, y (ii) la apreciación de la imparcialidad del juez se realiza desde una postura **intersubjetiva**, la cual se concreta, en un juicio exterior en virtud del cual, *objetivamente*, puede considerarse que la decisión careció de imparcialidad.

2.3.3.10. Igualmente, en sentencia **T-800 de 2006**, esta Corporación determinó que el hecho de dictar providencia dentro de un proceso no puede constituir causal de prejuzgamiento. En este fallo, la Corte encontró que los actores (funcionarios judiciales) no tenían el deber de declararse impedidos al haber conocido previamente de una acción de tutela y posteriormente dictar un auto de suspensión provisional respecto de una misma elección, al considerar que el objeto del proceso en ambos casos era diferente. Cabe resaltar que, en dicho caso, la acción de tutela era previa a la demanda administrativa de nulidad.

A juicio de la Sala de Revisión, “los procesos entre los cuales presuntamente se presentó el prejuzgamiento por el que fueron sancionados los actores, **tenían distintas finalidades jurídicas y objetivos completamente distintos.** Mientras que la acción de tutela buscaba la protección de los derechos fundamentales del señor Cuello Cuello, pretendiendo éste que se efectuara el recuento de unos votos y la suspensión de los actos que avalaban la elección, la acción electoral controvertía la totalidad del proceso de elección del alcalde del municipio.”⁶⁵

Por lo tanto, al ser diversos los asuntos que correspondía decidir en cada una de las acciones cuyo conocimiento avocaron los funcionarios accionantes, la Sala concluyó en dicha oportunidad que no se requería separarlos del conocimiento de tales procesos ni habían debido declararse

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Sentencia T-800 de 2006. M.P. Jaime Araujo Rentería.

impedidos, puesto que, siendo diferentes los objetos de las acciones judiciales sobre lo que aparentemente sería un mismo asunto, no se vislumbra una amenaza o vulneración del principio de imparcialidad.

2.3.3.11. En otra decisión, esta Corporación declaró que se presentaba una transgresión de la garantía de imparcialidad cuando la Sala de Casación Laboral fungió como juez de tutela de primera instancia respecto del amparo interpuesto contra su propia decisión en sede de casación. Así, en el **Auto 093 de 2012**, reprocha la Corte que en el fallo de casación, “se *conceptuó sobre una materia idéntica al objeto de estudio*”⁶⁶ de la acción de tutela.

2.3.3.12. Finalmente, en materia penal, la Corte ha entendido (tras la vigencia de la Ley 906 de 2004) que la separación de las funciones de investigación y juzgamiento es un desarrollo del principio de imparcialidad.⁶⁷ Sin embargo, se ha negado que dicha garantía deba extenderse a otros procedimientos sancionatorios distintos del proceso penal.⁶⁸

2.4. NATURALEZA Y OBJETO DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

2.4.1. Objeto del recurso extraordinario de revisión

2.4.1.1. El recurso extraordinario de revisión en materia contencioso-administrativa, ha sido ampliamente estudiado por parte de las Altas Cortes, las cuales han producido abundante jurisprudencia al respecto. De esta manera, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, principalmente, han establecido en diversos pronunciamientos, que versan en su mayor parte sobre la normativa estipulada en el antiguo C.C.A., elementos tales como la naturaleza jurídica, finalidad y características generales de la institución en comento.

Sobre el particular, sea lo primero indicar que la Corte Constitucional reiteradamente⁶⁹ ha indicado que el recurso extraordinario de revisión, en términos generales, funge como una excepción al principio de la cosa juzgada, “*y ampara todas las sentencias ejecutoriadas, para que puedan*

⁶⁶ Auto 093 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁶⁷ Sentencia C-545 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁶⁸ Sentencia C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez

⁶⁹ Ver entre muchas otras, las sentencias C-372 de 1997, C-090 de 1998, MP: Jorge Arango Mejía; C-269 de 1998, MP (e): Carmenza Isaza de Gómez; C-680 de 1998 y C-252 de 2001, MP: Carlos Gaviria Díaz; SU-858 de 2001 y C-207 de 2003, MP: Rodrigo Escobar Gil; T-1013 de 2001, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-1031 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett; T-086 de 2007 y T-825 de 2007, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, y T-584 de 2008, MP: Humberto Antonio Sierra Porto; C-520-09, MP: María Victoria Calle Correa.

enmendarse los errores o ilicitudes cometidos en su expedición, y se restituya el derecho al afectado a través de una nueva providencia fundada en razones de justicia material, que resulte acorde con el ordenamiento jurídico”.⁷⁰

Por lo tanto, resulta claro que a criterio de la jurisprudencia constitucional, el recurso extraordinario de revisión, previsto en la mayoría de las áreas del derecho, ha sido diseñado para proceder contra las sentencias ejecutoriadas,⁷¹ por las causales taxativas que en cada caso haya definido el Legislador, las cuales, por regla general, giran en torno a hechos o circunstancias posteriores a la decisión y que revelan que ésta es materialmente injusta⁷².

2.4.1.2. El recurso actualmente estudiado, ha tenido desarrollo jurisprudencial por parte del tribunal constitucional, desde su jurisprudencia temprana; así, en **sentencia C-418 de 1994** MP: Jorge Arango Mejía, se mencionaba, entre otras cosas, el origen y finalidad del recurso extraordinario de revisión en materia contencioso-administrativa, indicando que:

“(…) el recurso extraordinario de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, fue una innovación del decreto 01 de 1984, pues antes no existía como tal. En efecto, la ley 167 de 1941, relativa a la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, consagraba una acción de revisión que sólo procedía en dos casos, denominados por la misma ley, como juicios especiales: la revisión de cartas de naturaleza, artículo 149, y la revisión de los reconocimientos, artículo 164. Esta acción de revisión de la ley 167, no era equiparable al recurso extraordinario de revisión, tal como se aplica hoy, pues si bien era una acción que se dirigía contra sentencias, sólo operaba contra aquellas que impusieran al Tesoro Nacional la obligación de pagar una suma periódica, acción que, por lo mismo, era procedente en cualquier tiempo, (artículo 164 de la ley 167 de 1941).

*(…) En cambio, el recurso extraordinario de revisión tal como quedó estructurado en el Decreto 01 de 1984, procede **contra todas las***

⁷⁰ C-520-09, MP: María Victoria Calle Correa.

⁷¹ Así se indica en sentencia C-520-09, que: *“la procedencia y causales del recurso extraordinario de revisión se encuentran regulados en: (i) En materia civil, en el Código de Procedimiento Civil, los artículos 379 y 380. En materia laboral, en la Ley 712 de 2001, artículos 30 y 31; (iii) En el ámbito penal, en la Ley 600 de 2000, artículo 192; y (iv) En materia contencioso administrativa, en el Código Contencioso Administrativo, Artículo 188. (modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998)”*. Actualmente, las causales del recurso extraordinario de revisión en materia contencioso administrativa, se encuentran consagradas de manera taxativa en el artículo 250 del CPACA.

⁷² *Ibíd.*

sentencias ejecutoriadas dictadas por los Tribunales Administrativos y por el Consejo de Estado. Este recurso es una innovación en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero su origen inmediato está en el recurso extraordinario de revisión existente en la jurisdicción civil. Su finalidad es el **restablecimiento de la justicia**, y como se dirige contra sentencias ejecutoriadas, se convierte en una limitación a una de las características de la cosa juzgada: la inmutabilidad.

(...)

Vale la pena citar el auto de la Sala Plena del Consejo de Estado, del 25 de abril de 1986, en relación con este tema, en el que se dijo:

(...)

Es evidente que el recurso extraordinario de revisión no existía en la ley 167 de 1941. Los capítulos XVII (Revisión de las Cartas de naturaleza) y XVII (De la revisión de los reconocimientos), no son recursos y se limitan, como indican con toda claridad, a los asuntos y procedimientos que allí mismo se mencionan. **En cambio el nuevo C.C.A, creó la figura especial del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.** Así las cosas, no puede hablarse de caducidad de recursos frente a fallos pronunciados y ejecutoriados antes de la vigencia del último código, porque en relación con tales pronunciamientos, sencillamente no existía el recurso extraordinario (...)” (Negritas fuera de texto)

Se puede decir entonces, que el recurso extraordinario de revisión en materia administrativa, tiene su origen inmediato en el recurso extraordinario de revisión en el campo civil, y al igual que este, **se dirige contra sentencias ejecutoriadas, buscando esencialmente el restablecimiento de la justicia material y constituyendo una excepción al principio general de la cosa juzgada**⁷³.

⁷³ En Sentencia C-871 de 2003, la Corte puntualizó lo siguiente sobre la acción de revisión:

“Con todo, el principio de la cosa juzgada no tiene carácter absoluto pues puede llegar a colisionar con la justicia material del caso concreto. Para enfrentar tal situación se ha consagrado la acción de revisión, la cual permite en casos excepcionales dejar sin valor una sentencia ejecutoriada en aquellos casos en que hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial revelan que ésta es injusta. En este sentido puede afirmarse que la revisión se opone al principio “*res iudicata pro veritate habetur*” para evitar que prevalezca una injusticia, pues busca aniquilar los efectos de la cosa juzgada de una sentencia injusta y reabrir un proceso ya fenecido. Su fin último es, entonces, buscar el imperio de la justicia y verdad material, como fines esenciales del Estado”.

2.4.1.3. Es por lo anterior que en cuanto a la **naturaleza del recurso extraordinario de revisión** en términos generales⁷⁴, la Corte Constitucional ha señalado que *“la revisión no pretende corregir errores ‘in judicando’ ni puede fundamentarse en las mismas pruebas que sirvieron de soporte a la decisión que puso término al proceso, pues para estos yerros están previstos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del propio proceso. La revisión, que no es un recurso sino una acción, pretende, como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, un examen detallado de ciertos hechos nuevos que afectan la decisión adoptada y el sentido de justicia que de ella emana. La acción de revisión, en la medida en que afecta la certeza brindada por la cosa juzgada, es no sólo extraordinaria sino que además procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, y no es posible aducir otras distintas. Y esta taxatividad es razonable, pues se trata de ‘una figura que modifica providencias amparadas en el principio de cosa juzgada’, y por ello ‘las causales previstas para la revisión deben ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido’⁷⁵”*.⁷⁶

2.4.1.4. En el mismo sentido, esta Corporación, refiriéndose a la finalidad del recurso de revisión, dictaminó en sentencia **C-269 de 1998**, la inexequibilidad de una norma del Código de Procedimiento Civil que excluía de la posibilidad de acudir al recurso extraordinario de revisión las sentencias dictadas por los jueces municipales en única instancia, argumentando que *“el recurso de revisión fue estatuido como un mecanismo excepcional contra la inmutabilidad de la cosa juzgada, por la ocurrencia de hechos y conductas contrarios a derecho que, una vez configurados, desvirtúan la oponibilidad de la sentencia, y por ende, la seguridad jurídica que le sirve de fundamento, al carecer de un elemento esencial: la justicia que debe inspirar toda decisión judicial. Su finalidad es, (...) restablecer la buena fe, el debido proceso, el derecho de contradicción y la cosa juzgada, entre otros. Por esta razón, se ha dicho que más que un recurso, es un verdadero proceso.”⁷⁷*

Más recientemente, en **Sentencia C-520 de 2009** (M.P. María Victoria Calle Correa), la Corte determinó que la expresión *“dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del*

⁷⁴ Sobre la naturaleza y características de la acción de revisión en términos generales, ver, entre otras, la sentencia C-680 de 1998, MP Carlos Gaviria Díaz. Ver igualmente Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia de 2 de agosto 2 de 1994 M.P. Edgar Saavedra Rojas. A nivel doctrinario, ver, entre otros, Hernando Morales Molina, *Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General*. Editorial A.B.C. Bogotá 1991., o Humberto Murcia Ballén, *Recurso de Revisión Civil*. Editorial el Foro de la Justicia. Bogotá 1981. pp. 103 y ss.

⁷⁵ Sentencia C-680 de 1998, MP: Carlos Gaviria Díaz, Fundamento 4.2. En el mismo sentido, ver sentencia T-039 de 1996, MP: Antonio Barrera Carbonell.

⁷⁶ Sentencia C-004 de 2003, MP, Eduardo Montealegre Lynett; sentencia C-520-09, MP: María Victoria Calle Correa.

⁷⁷ Sentencia C-269 de 1998, MP (E): Carmenza Isaza de Gómez.

Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia”, contenida en el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, era inconstitucional por haber incurrido en una omisión legislativa relativa, al no permitir que las sentencias ejecutoriadas de primera o segunda instancia de los Juzgados Administrativos y las de primera instancia de los Tribunales Administrativos, fueran pasibles del recurso extraordinario de revisión.

En dicho pronunciamiento, respecto del recurso extraordinario de revisión en materia contencioso administrativa, se dijo que: “el Código Contencioso Administrativo regula el recurso extraordinario de revisión y prevé para su procedencia causales similares a las estatuidas para los recursos extraordinarios de revisión en materia civil, penal y laboral, que cuando se presentan, autorizan al afectado a cuestionar la firmeza de la sentencia ejecutoriada, con el fin de corregir los errores o ilicitudes que llevaron a una sentencia contraria a derecho. En estos eventos se considera que existen razones de justicia material que justifican desconocer la cosa juzgada, porque la sentencia cuestionada está basada en hechos falsos, o erróneos, cuya falsedad o incorrección no pudo ser conocida en el momento en que se profirió la sentencia recurrida”⁷⁸.

Por su parte, el Consejo de Estado, como cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa⁷⁹, también se ha pronunciado en diversas oportunidades respecto de la naturaleza y características del recurso excepcional de revisión, ya en materia administrativa propiamente dicha.

Conforme a lo anterior, en vigencia del antiguo Código Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado reconocía que el recurso extraordinario de revisión, no obstante la autoridad de la cosa juzgada que ampara las sentencias ejecutoriadas, y previa la constatación de la ocurrencia de alguna de las expresas causales que autorizan su utilización,

⁷⁸ Sentencia C-520 de 2009, MP: María Victoria Calle Correa.

⁷⁹ En cuanto a la jurisdicción ordinaria la sentencia C-520 de 2009 destaca que: *“En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, también se ha perfilado la fisonomía propia del recurso extraordinario de revisión, como excepción a la cosa juzgada, a través del cual es posible volver sobre asuntos respecto de los cuales existe sentencia ejecutoriada, cuando ésta ha sido proferida con violación del derecho de defensa, o con respaldo en medios probatorios luego descalificados por la justicia penal. “Base fundamental del orden jurídico y garantía de los derechos ciudadanos es la inmutabilidad de la sentencia ejecutoriada, que los legisladores han reconocido y aceptado mediante la consagración positiva del principio de cosa juzgada. Fundado en la presunción de legalidad y acierto que ampara al fallo definitivo, el anterior postulado no es sin embargo, absoluto: razones de equidad impulsan a exceptuar de él las sentencias proferidas en procesos en los cuales faltaron los elementos esenciales para la garantía de la justicia. Con este fundamento aparece, consagrado por el derecho positivo como remedio que se endereza a quebrantar la fuerza de la cosa juzgada, el recurso de revisión, cuya finalidad es pues invalidar por injusta una sentencia firme, para que por consiguiente la jurisdicción pueda considerar nuevamente el litigio planteado en proceso anterior y fallarlo con arreglo a derecho” (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, 31 de enero de 1974, MP: Humberto Murcia Ballén (GJ. T. CXLVIII, págs. 18 y 19).*

permite enmendar errores o ilicitudes cometidos en la expedición de la sentencia recurrida, con el fin de restituir el derecho al afectado a través de una nueva sentencia. Así señalaba que⁸⁰:

“Este medio de impugnación ha sido erigido por el Legislador como una excepción al principio de la inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material; y con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado, en relación con los hechos y sus pruebas, siempre que el mismo resulte contrario a la Justicia y al Derecho, y de acuerdo con las causales establecidas y con único fin de que se produzca una decisión ajustada a la ley. Es presupuesto del citado medio extraordinario, que constituye una verdadera acción impugnatoria con efectos rescisorios, que exista una relación procesal cerrada y por lo mismo no se pueden discutir los asuntos de fondo (fuente de la mencionada relación), ni se pueden fiscalizar las razones fácticas y jurídicas debatidos en el proceso que dio lugar al apareamiento del fallo que se impugna. Dicho recurso se dirige contra un fallo en firme cuando después de su firmeza aparecen situaciones de hecho, con su prueba, que pueden hacer evidente que el fallo fue erróneo o injusto.

(...)

Desde otro punto de vista el recurso extraordinario de revisión no puede confundirse con una nueva instancia, pues presupone que exista una sentencia ejecutoriada, de única o de segunda instancia, creadora de la cosa juzgada material, la cual sólo podría ser desconocida con la comprobación de una de las causales legales taxativas indicadas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo y con la necesaria y concurrente conclusión de que el fallo atacado es erróneo o injusto por esa causa, es decir que la prosperidad de la causal conduciría en la realidad, a otra decisión distinta.”⁸¹

En reciente jurisprudencia del Tribunal mencionado, se enfatizaba acerca de que el recurso extraordinario de revisión, no constituye de ninguna manera una nueva instancia, razón por la cual no es admisible reabrir el debate probatorio o discutir sobre el fondo del asunto, debiendo circunscribirse, únicamente, a las precisas causales señaladas en el artículo 188 del C.C.A., cuyo examen y aplicación obedecen a un estricto y

⁸⁰ Sentencia C-520 de 2009, MP: María Victoria Calle Correa.

⁸¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: María Elena Giraldo Gómez, **Sentencia de 18 de octubre de 2005**, Radicación número: 11001-03-15-000-1998-00173-00 (REV-173). Actor: Sociedad Urbanización Las Sierras del Chicó Limitada.

delimitado ámbito interpretativo. Así en **sentencia del 29 de mayo de 2014** señala que:

“La doctrina judicial dictada por la Sala Plena de esta Corporación ha establecido que el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional de las sentencias, que procede por especiales circunstancias consagradas taxativamente en la ley, cuyo objeto es el rompimiento de la cosa juzgada, según la cual, una vez en firme la sentencia no es procedente una nueva discusión sobre el asunto resuelto, para, en caso de prosperar, reabrir el proceso y dictar la sentencia que en derecho habrá de sustituir a la sentencia revocada. De igual modo, ha señalado que este recurso no constituye una nueva instancia, razón por la cual no es admisible reabrir el debate probatorio o sobre el fondo del asunto, debiendo circunscribirse, únicamente, a las precisas causales señaladas en el artículo 188 del C.C.A., cuyo examen y aplicación obedecen a un estricto y delimitado ámbito interpretativo. El recurso extraordinario de revisión es un medio extraordinario de impugnación y constituye una excepción al principio de la firmeza de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada; con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado, por considerar que no se encuentra ajustado al derecho, de acuerdo con las causales consagradas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo. Debido a este carácter especialísimo y excepcional, el recurso sólo admite los eventos que el Código, en el artículo 188, contempla expresamente como causales y que, en esencia, refieren a vicios o errores de carácter procedimental [...]”⁸².

Finalmente, debe señalarse que el último criterio adoptado por la Sala Plena del Consejo de Estado determina que el recurso extraordinario de revisión, se entiende como una actuación completamente ajena al proceso de origen, constituyendo un nuevo proceso, es decir, un verdadero medio de control. De esta manera, en **sentencia del 3 de febrero de 2015** se afirma que:

“Esta Corporación había acogido la tesis según la cual los recursos extraordinarios no se podían entender como una actuación ajena e independiente del proceso de origen, razón por la que se aplicaba la legislación que rigió el proceso en donde se emitió el fallo objeto del recurso. Sin embargo, en reciente decisión, providencia de 12 de agosto del año en curso, la Sala Plena Contenciosa modificó la postura expuesta, para indicar que el recurso extraordinario de

⁸² Consejo de Estado, Sección Cuarta, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Sentencia del 29 de mayo de 2014, Radicación número: 2019387-70001-23-31-000-2005-01422-01- 18915. Actor : Municipio de Coveñas.

revisión constituye un nuevo proceso y no una instancia adicional en la que los interesados pueden plantear el asunto objeto del litigio original. Pese a su nombre -recurso extraordinario-, este se inicia con una demanda contra la sentencia, la que está sujeta a una serie de requisitos que deben ser observados para su admisibilidad y procedencia, es decir, es un medio de control más que consagró el legislador en la jurisdicción contencioso administrativa. Huelga advertir como una nota al margen, que el Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, al hacer referencia a este recurso al igual que lo hacía el Código de Procedimiento Civil que aquel modificó, señala que este se debe interponer por medio de una demanda, artículos 357 y 382 respectivamente. En otros términos, el recurso es, se repite una verdadera acción o medio de control. En consecuencia, a partir del auto de la Sala Plena del pasado 12 de agosto quedó claro que el mencionado recurso es un nuevo proceso”⁸³.

2.4.2. Especificidades del recurso excepcional especial de revisión que procede contra las sentencias de pérdida de investidura.

2.4.2.1. El recurso extraordinario especial de revisión que procede contra sentencias de pérdida de investidura se encuentra contemplado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994.⁸⁴ De conformidad con esta norma:

“ARTÍCULO 17. Recurso extraordinario especial de revisión. Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:

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

Cabe señalar que las causales a las que se hace referencia en este precepto normativo, corresponden a las causales de revisión, que se establecen actualmente en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo. Igualmente, la Corte estableció en sentencia C-207 de 2003 que el artículo 17 citado debía complementarse con el

⁸³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Alberto Yepes Barreiro, **Sentencia del 3 de febrero de 2015**, Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00387-00(REV). Actor: FABRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

⁸⁴ Igualmente, se hace referencia a este recurso especial extraordinario de revisión en el artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, numeral 7 (una de las normas acusadas en esta oportunidad).

artículo 33, numeral 10 de la Ley 446 de 1998, regla de competencia que fue reproducida en el artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, numeral 7.

2.4.2.2. La jurisprudencia constitucional se ha referido al recurso extraordinario especial de revisión de sentencias de pérdida de investidura En la sentencia **C-247 de 1995**, esta Corporación analizó la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 144 de 1994. En dicha providencia, se afirmó que el recurso extraordinario especial de revisión constituye una excepción al principio de cosa juzgada, pues *“ese estadio de última definición no excluye los recursos extraordinarios, menos todavía cuando el proceso -como en el caso que se considera- es tramitado y resuelto en única instancia, pues en tales eventos aumentan las posibilidades de equivocación del fallador y se hace indispensable, en guarda de los derechos fundamentales del condenado, brindarle la oportunidad de controvertir la sentencia.”*⁸⁵

Así, el recurso en cuestión es valorado como un cumplimiento del deber constitucional de proporcionar un recurso para impugnar las sentencias condenatorias. También, la Corte reconoce la competencia del Legislador para establecer un recurso extraordinario y regular las causales para su procedencia. En este caso, la Corte avala la constitucionalidad de este recurso, dado que se orienta a garantizar el debido proceso en la acción de pérdida de investidura. Finalmente, enfatiza la Corte en el carácter extraordinario del recurso que implica que no se suspenda la ejecución de la sentencia.⁸⁶

2.4.2.3. Posteriormente, en las sentencias **SU-858 de 2001** y **C-207 de 2003**, se reiteraron varias consideraciones en cuanto al recurso especial de revisión de sentencias de pérdida de investidura. En este sentido, este recurso, de naturaleza extraordinaria, tiene un carácter especial, toda vez que, además de las causales establecidas para la revisión de las demás sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se contemplan dos causales adicionales y específicas para esta clase de procesos. Así mismo, solo procede contra las sentencias que hayan decretado la pérdida de investidura de congresistas, dentro de los 5 años siguientes a su ejecutoria.⁸⁷

2.4.2.4. La Sala recuerda que la única instancia en el proceso de pérdida de investidura ha sido avalada por la Corte Constitucional,⁸⁸ que además ha encontrado ajustado al derecho de defensa y a la Carta Política, que sea la

⁸⁵ Sentencia C-247 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ Sentencia SU-858 de 2001 y C-207 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸⁸ Sentencia C-254A de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la que conozca del recurso especial extraordinario de revisión, debido a su calidad de máximo Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa.⁸⁹

2.4.2.5. La jurisprudencia del Consejo de Estado, se ha ocupado de la naturaleza particular del recurso especial extraordinario de revisión de sentencias de pérdida de investidura. Ha establecido dicho Tribunal que este recurso se dirige a que se infirme la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada que declara la pérdida de investidura, cuando la decisión “*incurre en alguna de las circunstancias fácticas establecidas en la ley, consideradas “fuente de graves actos de injusticia”*”.⁹⁰

Así, “*los cargos **deben corresponder rigurosamente a las causales taxativas legales de revisión** y **el juez habrá de desestimar los argumentos que pretendan reabrir el debate probatorio o discutir el fondo del asunto,** cual si se tratara de una nueva instancia del proceso.*”⁹¹

Resulta claro entonces que el objeto de este recurso es remover una sentencia estimatoria de las pretensiones, en la cual “*se haya incurrido en ilegalidad por haber sido proferida con violación del debido proceso... o en injusticia.*”⁹² Efectivamente, es posible agrupar las causales por las que procede el recurso especial que se analiza en dos categorías: (i) las referentes a proferirse la sentencia **en injusticia**, son las que dan lugar al recurso de revisión: “*por haberse proferido el fallo con fundamento en hechos que no corresponden a la realidad, bien porque se basó en documentos falsos o adulterados, o que no hayan podido ser allegados oportunamente al proceso, o en dictámenes de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición; o bien por haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia; existir nulidad en la sentencia que puso fin al proceso o ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada.*”⁹³ (ii) las originadas por **falta de debido proceso**, en las cuales se incluye la violación al derecho de defensa que es uno de sus componentes.⁹⁴

⁸⁹ Sentencia C-247 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 26 de febrero de 2013. Rad. 11001-03-15-000-2008-01027-00(REVPI). Sentencia de 12 de junio de 2001, Rad. REVPI-2001-0061.

⁹¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 26 de febrero de 2013. Rad. 11001-03-15-000-2008-01027-00(REVPI).

⁹² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 24 de febrero de 2004. Rad. 11001-03-15-000-2003-0793-01(REVPI). Sentencia de 13 de agosto de 2002. Rad. 11001-03-15-000-2001-0280-01(REVPI-004)

⁹³ *Ibíd.*

⁹⁴ Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han interpretado que la transgresión del derecho de defensa comporta una violación al debido proceso. “*La norma separa las causales de “falta del debido proceso”*”

3. CASO CONCRETO

El actor acusa como contraria a la Constitución, las expresiones *“En estos casos, los Magistrados del Consejo de Estado que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.”*, contenida en el numeral 7 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011 y *“sin exclusión de la sección que profirió la decisión”* del artículo 249 de la misma normativa. Al respecto, es preciso hacer una diferenciación de las dos (2) disposiciones acusadas ya que, aunque ambas son similares no se enmarcan en las mismas circunstancias, como a continuación se explica:

En primer lugar, el artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) se encuentra en el título II, relacionado con la Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el Capítulo I que reglamenta la integración del máximo Tribunal de esa jurisdicción, como es el Consejo de Estado.

Esta norma, consagra las funciones asignadas a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En este orden de ideas, el numeral 7º adscribe a dicha Sala Plena el conocimiento del recurso extraordinario especial de revisión **formulado exclusivamente contra las sentencias de pérdida de investidura** frente a Senadores de la República y Representantes a la Cámara, cuyo trámite se sujeta a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 144 del 13 de julio de 1994 *“Por el cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas”*.

Tal y como se explicó en precedencia, el procedimiento de pérdida de investidura fue regulado a través de la Ley 144 de 1994. Allí se estableció el recurso extraordinario especial de revisión, pero no indicó el juez competente que debía resolverlo. Sin embargo, este aspecto fue regulado por la Ley 446 de 1998, artículo 33, asignando esta competencia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Señalaba el numeral 10 del artículo 33, en relación con la competencia de la Sala Plena:

“Modifíquese y adiciónese el artículo 97 del Código Contencioso Administrativo en los siguientes numerales: 10. Del recurso extraordinario de revisión en los casos de pérdida de investidura de los Congresistas. En

y "violación del derecho de defensa". En realidad, el segundo aspecto hace parte del primero, como lo consagra el artículo 29 de la Constitución,” Ver. Sentencia C-247 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 26 de febrero de 2013. Rad. 11001-03-15-000-2008-01027-00(REVPI).

*estos casos, los Consejeros que participaron en la decisión impugnada **no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.***”

Esta misma regulación fue acogida por el numeral 7 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, nuevo Código Contencioso Administrativo.

De esta manera, la expresión demandada del numeral 7º del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011 no permite que en el trámite del recurso extraordinario especial de revisión se aplique un impedimento o recusación fundado exclusivamente en haber participado en la decisión impugnada, sin embargo, no impide que se presente un impedimento o recusación fundada en otra causal.

Por su parte, el artículo 249 se ubica en el capítulo I del Título VI de la Ley 1437 de 2011 que regula lo pertinente al **recurso extraordinario de revisión** y señala la competencia que tiene la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para conocer de las sentencias dictadas por las Secciones y subsecciones en los asuntos de su competencia y no exclusivamente, como sí lo hace el artículo 111, a las decisiones proferidas en procesos de pérdida de investidura de congresistas.

Esta disposición incorporó un cambio en relación con la legislación anterior. El anterior Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, en su artículo 186 establecía:

“Artículo 186. Competencia. De los recursos contra las sentencias dictadas por las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de los Consejeros de la Sección que profirió la decisión, sin perjuicio de que estos puedan ser llamados a explicarlas.”

Dicha norma fue modificada por el artículo 249 de la Ley 1437 de 2011, ahora acusado, que dispone, lo siguiente

“ARTÍCULO 249. COMPETENCIA. *De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión”.*

En virtud de la expresión demandada no puede haber una exclusión automática de la Sección o Subsección que adoptó la decisión, sin embargo, no se excluye la posibilidad de aplicar las causales de impedimento o recusación contempladas en el Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las cuales se deberán decidir en cada caso concreto.

En consecuencia, del contenido normativo de las disposiciones acusadas se infiere que, los miembros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado tienen competencia para conocer: **(i)** del **recurso extraordinario de revisión** de las sentencias dictadas por las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, cuya sección que profirió la decisión impugnada no será excluida del debate y **(ii)** del **recurso extraordinario especial de revisión** en los procesos de pérdida de investidura contra los Congresistas, en el cual los magistrados no podrán declararse impedidos ni ser recusados por el sólo hecho de haber participado en la decisión impugnada.

A juicio del actor, estas restricciones desconocen los principios de imparcialidad e independencia judicial consagrados en la Constitución, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en los Tratados Internacionales. Procede la Sala a realizar el análisis de los cargos presentados.

3.1. ANÁLISIS DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD FRENTE A LAS EXPRESIONES PARCIALMENTE DEMANDADAS.

A continuación se hará un análisis sobre la constitucionalidad de las dos (2) normas demandadas teniendo en cuenta que se trata de dos (2) hipótesis distintas, pues: **(i)** el inciso 1º del artículo 249 de la Ley 1437 de 2011 se refiere al recurso extraordinario de revisión e implica que no puede haber una exclusión automática de la Sección o Subsección que adoptó la decisión, pero en ningún momento excluye la posibilidad de aplicar las causales de impedimento contempladas en la ley, las cuales se deberán decidir en cada caso concreto y **(ii)** el numeral 7 del Artículo 111 de la Ley 1437 de 2011 se refiere al recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los Congresistas e impide la aplicación de un impedimento o recusación fundado exclusivamente en haber participado en la decisión impugnada.

3.1.1. Artículo 249, inciso 1 de la Ley 1437 de 2011 (recurso extraordinario de revisión)

El demandante señala que la expresión “*sin exclusión de la sección que profirió la decisión*” vulnera el principio de imparcialidad contenido en la Constitución y en varios tratados internacionales que integran el denominado bloque de constitucionalidad y, por esta vía, también impide la

realización del derecho al debido proceso y el cumplimiento del fin esencial del Estado de asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Superior, específicamente el de imparcialidad. Ello, por cuanto, si bien la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado tiene la competencia para decidir los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, dicha decisión se adoptará con la participación de la sección que profirió la sentencia objeto del recurso extraordinario, lo cual a su parecer impide que dichos magistrados puedan actuar con objetividad en este escenario extraordinario, al haber adoptado una posición jurídica determinada en instancia anterior.

Lo anterior, aduce, encuentra respaldo en la anterior fórmula contemplada en materia de competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en cuya normativa se establecía que el recurso extraordinario de revisión se decidiría por el pleno de la Sala “*con exclusión de la sección que profirió la decisión*”⁹⁵.

En efecto, del contenido normativo demandado, se deriva que la competencia para decidir el recurso extraordinario de revisión se encuentra a cargo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y, contrario a lo que acontecía en el anterior Código Contencioso Administrativo, su conocimiento y decisión final está a cargo de todos los magistrados que la integran sin exclusión de la sección que profirió la decisión objeto de impugnación. Cabe destacar que, bajo el anterior Código, existía la posibilidad de que, quienes habían proferido la sentencia fueran escuchados por los demás integrantes encargados de decidir el recurso.

Sobre este último punto, esto es, con respecto al cambio introducido por el legislador en materia de competencia para asumir el conocimiento de la acción jurídica en comento, la Sala considera que, contrario a lo afirmado por el ciudadano, el aparte demandado no constituye una vulneración del principio de imparcialidad y, además, dicho cambio normativo, se encuentra dentro del margen de libre configuración legislativa en materia de procesos y acciones.

En **primer lugar**, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Congreso tiene una amplia libertad de configuración legislativa para

⁹⁵ Artículo 186 del Código Contencioso Administrativo: “Modificado por el art. 40, Decreto Nacional 2304 de 1989, Modificado por el art. 57, Ley 446 de 1998 De los recursos contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de los Consejeros de la sección que profirió la decisión, sin perjuicio de que estos puedan ser llamados a explicarlas”.

regular la fijación de las causales que dan lugar al incidente de impedimento o recusación, consagradas de forma razonable y con base en consideraciones socio-políticas de conveniencia y oportunidad.

Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en razón de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, al legislador le corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente todo lo relacionado con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, cuantías y el régimen de impedimentos y recusaciones.

Sin embargo, esta potestad no es absoluta, pues se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso, entre otros.

En este orden de ideas, la Sala observa que en ejercicio de dicha libertad configurativa, el legislador, en el artículo 249 de la Ley 1437 de 2011, modificó el régimen anterior, en cuanto permite la participación de las Magistrados de la Sección que profirieron la decisión objeto del recurso de revisión, a diferencia de la normativa anterior, en el que eran excluidos.

Como se señaló en los antecedentes, las razones expuestas por la Comisión de Reforma del Código en sesión No. 63, destacan la importancia de que en la deliberación del recurso se contara con los miembros que adoptaron la decisión y garantizar, en últimas, una participación cualificada, máxime cuando la sección excluida es la experta en el tema analizado.

En **segundo lugar**, a diferencia de lo señalado en la demanda, el recurso de revisión dista de ser una continuación del proceso conocido por la Sección que profirió la decisión y por el contrario, se trata de un proceso diferente. En consecuencia, no puede afirmarse que asumió la misma cuestión jurídica en instancia anterior.

En efecto, la Corte Constitucional ha señalado en numerosas ocasiones,⁹⁶ que el recurso extraordinario de revisión, como excepción al principio de la cosa juzgada que ampara todas las sentencias ejecutoriadas, procede para enmendar errores o ilicitudes cometidas en la expedición de la

⁹⁶ Ver entre muchas otras, las sentencias C-418 de 1994, C-372 de 1997, C-090 de 1998, MP: Jorge Arango Mejía; C-269 de 1998, MP (e): Carmenza Isaza de Gómez; C-680 de 1998 y C-252 de 2001, MP: Carlos Gaviria Díaz; SU-858 de 2001 y C-207 de 2003, MP: Rodrigo Escobar Gil; T-1013 de 2001, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-1031 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett; T-086 de 2007 y T-825 de 2007, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, y T-584 de 2008, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

providencias, por circunstancias, además, que en la mayoría de las veces, fueron desconocidas por los jueces que la profirieron, con el objeto que se restituya el derecho al afectado a través de una nueva providencia fundada en razones de justicia material, que resulte acorde con el ordenamiento jurídico. En otras palabras, el recurso extraordinario de revisión procede por las causales taxativas que en cada caso haya definido el legislador, las cuales, por regla general, giran en torno a hechos o circunstancias posteriores a la decisión y que revelan que ésta es injusta.

Es decir, como el objeto del proceso en sede de revisión es distinto al que le correspondió abordar a la sección, como juez de instancia, no puede concluirse que existe una vulneración del principio de imparcialidad en los términos planteados por el actor. Ello, por cuanto, se reitera, el recurso extraordinario de revisión, es un proceso distinto, a través del cual se analizan cuestiones que no fueron objeto de debate en instancias anteriores. Se repite, este recurso procede contra sentencias ejecutoriadas, las causales de procedencia se encuentran taxativamente fijadas en la ley con ciertas especificidades en cada caso y por regla general, giran en torno a hechos o circunstancias posteriores a la decisión.

Además, como lo ha sostenido esta Corporación y el Consejo de Estado en pronunciamientos anteriores, a través de este mecanismo jurídico no se pretende corregir errores *`in judicando`* y se fundamenta en pruebas distintas a aquéllas que sirvieron de soporte a la decisión que puso término al proceso, pues para corregir este tipo de errores, el ordenamiento jurídico contempla otros recursos, ordinarios y extraordinarios. En este orden de ideas, mediante la revisión se pretende estudiar asuntos nuevos que afectan la decisión adoptada y su sentido de justicia.⁹⁷ Más que un recurso, es un verdadero proceso⁹⁸ sobre eventos que no pudieron ser conocidos al momento de proferir la sentencia cuestionada⁹⁹.

Esta conclusión, se deriva de la lectura de las causales de revisión contempladas en el artículo 250 del CPACA, cuya procedencia se circunscribe, a que luego de dictarse sentencia **(i)** se encuentran o recobran documentos decisivos que no pudieron aportarse al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria; **(ii)** se encuentra que la decisión se fundamentó en documentos falsos o adulterados; **(iii)** se profirió la decisión con base en dictámenes de peritos condenados por ilícitos relacionados con la realización de su trabajo; **(iv)** se emite una decisión penal declarando que hubo violencia o cohecho en el

⁹⁷ C-680 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz

⁹⁸ C-269 de 1998. M.P. (E) Carmenza Isaza de Gómez

⁹⁹ C-520 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa

pronunciamiento de la sentencia; **(v)** se evidencia la existencia de una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la cual no procede recurso de apelación; **(vi)** se constata que existe otra persona con mejor derecho para reclamar o que la persona en cuyo favor se decretó una prestación económica no tenía los requisitos legales o, luego, sobrevienen causales para su pérdida; **(vii)** se evidencia que es un pronunciamiento contrario a otro anterior que constituye cosa juzgada, siempre y cuando la excepción de cosa juzgada no haya sido formulada en segunda instancia y hubiese sido rechazada.

Como se observa, las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado se encuentran consagradas en la actualidad en el artículo 250 del CPACA de manera taxativa¹⁰⁰, y operan por causas externas a lo decidido dentro del proceso puesto a consideración de la sección. Es decir, su ejercicio no implica que la sección vuelva a pronunciarse en este escenario extraordinario sobre los mismos asuntos de hecho y de derecho que resolvió como juez de instancia.

En **tercer lugar**, esta posición encuentra sustento en pronunciamientos de órganos internacionales que guían la labor interpretativa de este Tribunal. Así, siguiendo la línea desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el principio de imparcialidad se vulnera en aquéllos casos en los que el mismo juez revisa, nuevamente, aspectos de fondo, respecto de la aplicación e interpretación de la ley sobre una decisión que tomó en instancia previa. Es decir, el solo hecho de que el juez haya adoptado decisiones antes del juicio no afecta su independencia ni autonomía judicial.

¹⁰⁰ “**Artículo 250. Causales de revisión.** Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. *Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.*
2. *Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.*
3. *Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.*
4. *Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.*
5. *Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.*
6. *Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.*
7. *No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.*
8. *Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.*

En este orden de ideas, no se desconoce el principio de imparcialidad por el solo hecho de que un juez conozca de manera subsecuente de un proceso en sus distintas etapas a condición de que se trate de asuntos sustancialmente distintos y que el segundo de los pronunciamientos no tenga estrecha relación con el primero.

En este mismo sentido, cabe resaltar lo expuesto por la Comisión Europea de Derechos Humanos, cuando al definir el alcance de este principio manifestó que no se entiende desconocido por jueces colegiados cuando se pronuncian sobre una cuestión distinta a la que decidieron en sede de instancia.

En **cuarto lugar**, a diferencia de lo expresado por el actor, el legislador no excluye en esta hipótesis la aplicación de las causales de impedimento y recusación. Lo que establece la norma es que, el recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de las secciones o subsecciones se decidirá sin exclusión de la Sala que adoptó la decisión impugnada, lo cual, como se expuso al inicio, se encuentra en el marco de la libertad configurativa del legislador, cuyo cambio normativo fue introducido de manera razonable y no sacrifica los derechos de acceso a la administración de justicia y el debido proceso ni el principio de imparcialidad.

En este evento se pueden aplicar todas las causales de impedimento señaladas en el artículo 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las cuales salvaguardan la imparcialidad de los Magistrados que participen en el debate y deberán decidirse en cada caso concreto, sin que exista una exclusión automática de toda la sala que participó en la decisión. De esta manera, la expresión demandada simplemente implica que no se puede excluir de plano a todos los Magistrados de la Sección o Subsección, pero en ningún momento permite concluir que no deba decidirse en cada caso concreto si se presenta una causal de impedimento, por lo cual es claro que no se afectan los principios de imparcialidad e independencia judicial.

Por lo expuesto, se declarará la exequibilidad del artículo 249, inciso primero, parcialmente demandado.

3.1.2. Artículo 111, numeral 7, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas)

El hecho de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sea la competente, no sólo para tramitar en única instancia el proceso de pérdida de investidura sino también para conocer del recurso extraordinario

especial de revisión que procede contra estas sentencias, no afecta per se la imparcialidad de los magistrados que profirieron la providencia impugnada por los siguientes motivos:

Se reitera que no existe vulneración del principio de imparcialidad por el solo hecho de que el juez hubiese conocido de manera previa el proceso de pérdida de investidura, porque como ya se expuso, las causales de revisión se circunscriben a resolver una cuestión jurídica distinta a la decidida en sede de instancia.

Ahora bien, como el artículo 17 de la Ley 144 de 1994¹⁰¹, establece que contra las sentencias que decretan la pérdida de investidura de los congresistas procede el recurso excepcional especial de revisión (REER), dentro de los 5 años siguientes a su ejecutoria, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo - hoy el artículo 250 del CPACA-, y adicional a éstas la de violación de los derechos del debido proceso y de defensa, es necesario analizar si el estudio de dichas causales adicionales por los Magistrados que tomaron la decisión inicial, compromete el principio de imparcialidad.

Al respecto cabe anotar que atendiendo la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, la causal de procedencia por vulneración del derecho al debido proceso y derecho de defensa debe relacionarse con cuestiones propias de la sentencia que decide el proceso de pérdida de la investidura y no con circunstancias que pudieron ser alegadas en el transcurso del proceso. En otras palabras, en estos eventos también se estaría ante discusiones que no han sido estudiadas previamente. Señalar lo contrario, implicaría habilitar el ejercicio de la acción de revisión para discutir cuestiones de fondo que ya fueron objeto de debate por el mismo juez que ahora le corresponde decidir el recurso extraordinario.

Por ello, el presupuesto que asegura el principio de imparcialidad judicial en el estudio de las causales antes referidas, es la imposibilidad que a través de ellas, se pretenda atacar cuestiones intrínsecas al desarrollo del proceso de pérdida de la investidura y que no se alegaron en su oportunidad a través de las acciones legales pertinentes.

Es decir, tal y como acontece frente al resto de causales de revisión, esta causal específica debe tratarse, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia constitucional, sobre una cuestión jurídica nueva, que no pudo ser alegada dentro del proceso.

¹⁰¹ “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas”.

En este orden de ideas, aunque el ciudadano considera que el legislador eximió a los miembros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de su deber de manifestar impedimento alguno y además, limitó la facultad de las partes del proceso para formular recusación en su contra, lo cual, a su parecer, **(i)** no garantiza el principio de imparcialidad y **(ii)** constituye una excepción a la institución del impedimento y la recusación que no opera en el escenario de los recursos ordinarios, lo cierto es que la norma contiene otro planteamiento. Este consiste en que, como una de las funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es conocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura, cuya competencia para tramitarlo también le corresponde asumirla a la Sala Plena, en estos casos, el legislador consagró que: “...*los Magistrados del Consejo de Estado que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho*”.

Del anterior contenido, no puede colegirse que se esté eximiendo a los magistrados de manifestar impedimento alguno ni que tampoco se pueda formular recusación en su contra, sino que en el caso de la resolución del recurso extraordinario especial de revisión, la causal de impedimento atinente a haber conocido el proceso en instancia anterior, por sí sola, no es suficiente; ello, porque tal y como se refirió en párrafos precedentes, en este escenario extraordinario no se encuentra comprometido el principio de imparcialidad, ya que se trata de un nuevo proceso que requiere la presentación de una demanda, en la que incluso se pueden solicitar pruebas.

De esta manera, sigue existiendo un amplio catálogo de causales de impedimento aplicables al recurso extraordinario especial de revisión, quedando solamente excluida la posibilidad de presentar un impedimento por el sólo hecho de haber participado en la decisión objeto del recurso.

Al respecto cabe destacar que la Corte ha admitido restricciones a las causales de impedimento cuando persigan fines lícitos, proporcionales y razonables¹⁰², agregando que incluso en los supuestos que no resultan expresamente incluidos dentro de las causales de impedimento o recusación, los funcionarios no quedan relevados de su deber de imparcialidad.¹⁰³ De esta manera, en virtud de los artículos 6, 29 y 83 de la Carta, la acción de todo funcionario público se encuentra gobernada por las presunciones de legalidad y buena fe, las cuales se refuerzan para los

¹⁰² Sentencia C-365 de 2000.

¹⁰³ Sentencia C-365 de 2000.

jueces de conformidad con los deberes específicos de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.¹⁰⁴

La limitación de esta causal de impedimento se justifica para salvaguardar la administración de justicia y la competencia del Consejo de Estado como máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues si se aplicara de manera automática todos los magistrados tendrían que declararse impedidos, teniendo en cuenta que la pérdida de investidura de los Congresistas y el recurso extraordinario especial de revisión son conocidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

De esta manera, la aplicación de una causal de impedimento en el trámite del recurso extraordinario especial de revisión por el solo hecho de haber conocido el proceso implicaría una grave afectación del debido proceso y de la administración de justicia, pues se iniciaría una cadena de impedimentos que haría que una decisión tan importante fuera decidida exclusivamente por conjueces, transformando su designación excepcional en una regla general, lo cual crearía una nueva modalidad de tribunal especial que afectaría de manera grave las competencias del Consejo de Estado que debe ser el Tribunal de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, ante la grave afectación que implicaría separar a todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la competencia de conocer el recurso extraordinario especial de revisión, se considera lícito, proporcional y razonable limitar parcialmente la causal de impedimento de haber participado en la decisión impugnada.

Por otro lado, la Sala Plena no comparte la lectura otorgada por el ciudadano a la expresión acusada, en el sentido de que en este caso el legislador eximió a los Consejeros de Estado para declararse impedidos y además que tampoco podrían ser recusados por las partes, pues este no es el alcance del aparte normativo objeto de reproche. Lo que establece esta disposición es que el solo hecho de haber conocido la Sala Plena del proceso de pérdida de investidura no conlleva de manera automática a que los magistrados deban declararse impedidos ni que prospere por esta misma circunstancia un incidente de recusación; como se observa, de este contenido no puede extraerse que la institución de los impedimentos y recusaciones se suspenda en este evento. Tan solo se advierte que el sólo hecho de haber conocido en instancia anterior del proceso de pérdida de la investidura no da lugar a apartarse del conocimiento del recurso extraordinario especial de revisión.

¹⁰⁴ Sentencia C-365 de 2000.

Si este fuera el razonamiento, en primer lugar, se estaría negando la naturaleza de este recurso extraordinario, esto es, que no se trata de una instancia adicional sino de un proceso donde se discuten cuestiones jurídicas distintas a las debatidas en el trámite del proceso y; en segundo lugar, teniendo en cuenta que este tipo de procesos son de única instancia, considera esta Corporación que teniendo en cuenta el anterior parámetro lo que se pretende evitar es que se limite de manera excesiva el acceso a la administración de justicia y que los magistrados, a través de una figura excepcional como la de los impedimentos renuncie a sus deberes jurisdiccionales.

4. CONCLUSIONES

- 4.1.** Recapitulando lo señalado en la parte motiva de esta providencia, el principio de imparcialidad ha sido entendido como una de las garantías integrantes del debido proceso,¹⁰⁵ consagrado en el artículo 29 Superior. En desarrollado de tal postulado constitucional, la jurisprudencia ha definido la imparcialidad como la garantía que el funcionario judicial encargado decida *“con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”*¹⁰⁶

De igual manera, ha considerado que dicha prerrogativa también se desprende del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley (Art. 13 C.P.), garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quien administra justicia. Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial.¹⁰⁷

Por su parte, la Ley Estatuaria de la Administración de Justicia en su artículo 5¹⁰⁸ y 153¹⁰⁹ hacen referencia al sometimiento de la rama

¹⁰⁵ Sentencia C-890/10. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ Sentencias C-365/00 y C-037/96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰⁸ **ARTICULO 5°. AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LA RAMA JUDICIAL.** La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia. Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias.

¹⁰⁹ **ARTICULO 153. DEBERES.** Son deberes de los funcionarios y empleados, según corresponda, los siguientes:

1. Respetar, cumplir y, dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos.

judicial a los principios de autonomía e independencia y al deber de los funcionarios judiciales de desempeñar su función “*con honorabilidad, solicitud, celeridad, eficiencia, moralidad, lealtad e imparcialidad las funciones de su cargo.*”

- 4.2.** Es razonable que el legislador tal y como lo establecía el anterior Código Contencioso Administrativo, hubiese decidido consagrar en estos mismos términos, en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la regla, según la cual, los magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no pueden desprenderse de la función jurisdiccional, oponiendo como razón el haber conocido el proceso de pérdida de investidura porque (i) esta circunstancia está presente en todos los Consejeros, al tratarse de un proceso cuya competencia está adscrita a la Sala Plena en única instancia y (ii) la naturaleza del recurso extraordinario especial de revisión, sus causales, son ajenas a lo ya debatido. Por tanto, al igual que lo presentan varios de los intervinientes, se trata de un nuevo proceso del que se tiene conocimiento por primera vez, tan es así, que requiere una nueva demanda en la que incluso se pueden solicitar pruebas. En consecuencia, no se encuentra en riesgo la imparcialidad judicial.
- 4.3.** Además, para asegurar el principio de imparcialidad tienen plena vigencia las demás causales de impedimento y recusación, y en esa medida, no puede entenderse que el haber actuado en el proceso en sede de instancia pueda eximir a los jueces de su función de administrar justicia, cuando el asunto puesto a su consideración mediante el recurso extraordinario trata del planteamiento de circunstancias ajenas al fondo del asunto.

4 DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **la Sala Plena de la Corte Constitucional**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ARTÍCULO ÚNICO. Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, las expresiones “*en estos casos, los Magistrados del Consejo de Estado que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán*

2. *Desempeñar con honorabilidad, solicitud, celeridad, eficiencia, moralidad, lealtad e imparcialidad las funciones de su cargo.*

3. *Obedecer y respetar a sus superiores, dar un tratamiento cortés a sus compañeros y a sus subordinados y compartir sus tareas con espíritu de solidaridad y unidad de propósito.*

declararse impedidos por ese solo hecho.”, contenida en el numeral 7 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011 y “sin exclusión de la sección que profirió la decisión” del artículo 249 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
Magistrada (e)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General