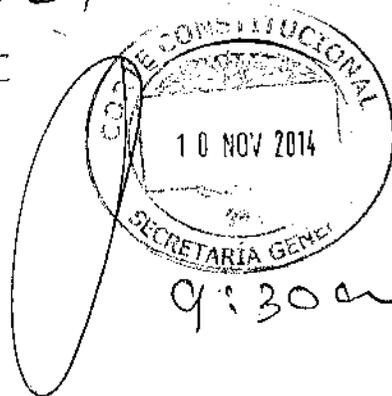


D 10539

OK



Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Bogotá D.C.

**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**, identificado con cédula de ciudadanía número 6.776.091, en mi condición de ciudadano en ejercicio y con fundamento en lo prescrito en el artículo 241 numeral 4° de Constitución Política y en el Decreto 2067 de 4 de septiembre de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, formulo **Acción Pública de Inconstitucionalidad**, con el fin de que se declare la Inexequibilidad de las siguientes disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 18 de enero de 2011- a saber:

#### I.- Normas Acusadas de Inconstitucionales

Las disposiciones jurídicas que son contrarias a la Constitución Política de 1991, corresponden a los apartes resaltados en negrilla y con subrayas de los artículos 111 numeral 7° y 249 inciso 1° de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)-, que literalmente consagran:

***“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.”

## II.- Razones por las cuales las normas anteriores contrarían el ordenamiento Constitucional

El artículo 111 del CPACA consagra las funciones atribuidas a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado. Su numeral 6° establece que dicha corporación debe asumir el conocimiento de las demandas sobre pérdida de investidura contra

congresistas, esto es contra Senadores de la República y Representantes a la Cámara.

Por su parte, el numeral 7º de esa disposición le atribuye a la misma corporación, es decir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. 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, recurso que se rige por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 144 de 13 de julio de 1994 *“Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas.”*, que establece como causales de revisión la violación al debido proceso (a) y al derecho de defensa (b), así como las causales señaladas en el artículo 188 del C.C.A., que actualmente corresponden a las contenidas en el artículo 250 del CPACA.

A pesar de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado cumple la doble función de ser el juez de las demandas de pérdida de investidura de congresistas, y a su vez ser el juez del recurso extraordinario especial de revisión consagrado contra los fallos que la misma Sala expide sobre el particular, el legislador en la norma demandada estipuló, en clara oposición al ordenamiento constitucional, 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.”*, regla que indudablemente y desde mi punto de vista, vulnera principios estructurales de la función que debe cumplir la Rama Judicial en el Estado de Derecho, como son la independencia e imparcialidad.

Idéntica situación se presenta con el artículo 249 del CPACA, que en torno al recurso extraordinario de revisión contra los fallos dictados por las secciones o subsecciones del H. Consejo de Estado le atribuye dicha función a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esa Corporación, con la implementación de una regla que de igual modo desconoce los principios de independencia e imparcialidad de la Rama

Judicial, puesto que establece que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se integrará *“sin exclusión de la sección que profirió la decisión.”*

La imparcialidad, que se define como la *“Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.”*<sup>1</sup>, es un principio y valor fundamental para el cabal ejercicio de la función de administrar justicia, que está ligado a la independencia con la que deben actuar los operadores judiciales, en la medida que su obrar debe estar movido por sus propias convicciones profesionales, pero con total ajenidad a factores extraños a dicha labor, como serían las simpatías, animadversión o intereses particulares, o cualquier otra circunstancia que pueda hacer perder el balance o equilibrio necesario para tomar una decisión justa, como indudablemente lo sería el hecho de tener que juzgar la validez o el sentido de justicia aplicado por el operador judicial en un fallo que el mismo ordenamiento jurídico le encomienda revisar.

Además, la imparcialidad debe ser entendida en sus dimensiones subjetiva y objetiva. Con la dimensión subjetiva se busca precaver que el juez tenga cierta inclinación o sesgo de carácter personal hacia alguna de las partes en contienda, bien sea por razones de simpatía o animadversión, o por cualquiera otra circunstancia que pueda influir en su ánimo al momento de tomar una decisión frente al litigio a su cargo. La dimensión objetiva, por el contrario, está dirigida a impedir que el operador judicial haya tenido cualquier contacto con el asunto litigioso, bien porque tenga algún interés directo o indirecto, o ya porque en ejercicio de la función jurisdiccional lo haya conocido en una oportunidad anterior, lo cual es perfectamente entendible porque así se evita asumir el conocimiento de un asunto sobre el cual ya se tiene una idea preconcebida o una posición fijada.

Sobre estos aspectos del principio de la imparcialidad ha señalado la doctrina constitucional:

---

<sup>1</sup> Real Academia Española.

“12. Así, de acuerdo a lo previsto en el artículo 29 de la CP, en concordancia con el artículo 93, en dicha providencia la Corte destacó el significado del juez imparcial, a partir de las fuentes de Derecho internacional que vinculan al Estado colombiano<sup>2</sup>. Por ello es que se destaca que el debido proceso, además de exigir un “juez o tribunal competente, preconstituido al acto que se imputa”, también le impone al mismo imparcialidad, garantía inspirada “en el due process of law del derecho anglosajón, para potenciar el valor de la neutralidad del juez y así consolidar el modelo acusatorio, consagrando que en todo proceso deberá existir contradicción entre las partes, en condiciones de igualdad y ante un juez imparcial”<sup>3</sup>.

13. Esta noción de imparcialidad, se observa en la sentencia en mención, se encuentra asegurada desde su dimensión **subjetiva** con “la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto”. Con todo, junto a ella, se debe asegurar la **imparcialidad objetiva**<sup>4</sup>, esto es, sin contacto anterior con el thema decidendi, “de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda

<sup>2</sup> Así observa que en “el artículo 10° de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada en diciembre 10 de 1948, se consagró que toda persona tiene derecho ‘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’. En el mismo sentido el art. 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, establece: “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.” Disposición también contenida en la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre (...) donde se pactó que toda persona acusada de un delito tiene el derecho a ser oída en forma imparcial y pública (art. XXVI)”. Posteriormente, con la fuerza vinculante del tratado multilateral, se establece, dice la sentencia, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, “el compromiso de los Estados partes de ‘adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos’, si en el mismo no estuvieren ya garantizados, los derechos y libertades allí reconocidos (art. 2°), dentro de los cuales se encuentra el derecho de toda persona a ser oída ‘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’ (art. 8° num. 1°)”.

<sup>3</sup> En la sentencia en comento se observa que en el Derecho comparado, esta garantía también se halla “proclamada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de diciembre 7 de 2000, cuyo artículo 47 consagra el derecho de toda persona a que su causa sea ‘oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecida previamente por la ley’, al igual que en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales celebrado por el Consejo de Europa (art. 6° num. 1°). Igualmente, en la Sexta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América (Sixth Amendment of the Constitution), ratificada en diciembre 15 de 1971, en la que fueron plasmados los derechos relacionados con causas criminales a un juicio expedito y a la confrontación de los testigos (Right to Speedy Trial, Confrontation of Witnesses), según los cuales el acusado goza del derecho a un juicio oportuno y público, ante un jurado imparcial”.

<sup>4</sup> Al respecto, señala Luigi Ferrajoli: “En segundo lugar, para garantizar la imparcialidad del juez es preciso que éste no tenga en la causa ni siquiera un interés público o institucional. En particular, es necesario que no tenga un interés acusatorio, y que por esto no ejercite simultáneamente las funciones de acusación, como, por el contrario, ocurre en el proceso inquisitivo y, aunque sea de manera ambigua, también en el mixto...”. En *Derecho y razón*. Madrid, Trotta, 1995, p. 582.

*razonable al respecto”<sup>5</sup>. No se pone con ella en duda la “rectitud personal de los Jueces que lleven a cabo la instrucción” sino atender al hecho natural y obvio de que la instrucción del proceso genera en el funcionario que lo adelanta, una afectación de ánimo, por lo cual no es garantista para el inculpado que sea éste mismo quien lo juzgue<sup>6</sup>.”<sup>7</sup>*

De otro lado, el principio de imparcialidad desarrolla a su vez principios como los de independencia y autonomía en los operadores judiciales, quienes tienen que actuar como terceros ajenos al litigio, con la libertad de tomar las decisiones sin tener que soportar presiones de fuera de la Rama Judicial e incluso del interior de la misma, como podrían ser las que proceden de los superiores funcionales. Incluso, es necesario que los funcionarios judiciales sean independientes de sí mismos, lo cual significa que siempre que encuentren alterada su ecuanimidad al momento de adoptar una decisión expresen su impedimento para que sean separados del caso y reemplazados por otro funcionario imparcial, medida que debe presentarse ante la potencialidad de que sean juez y parte, como de hecho ocurre con los recursos extraordinarios en comento, con los que inconstitucionalmente se permite que los Magistrados la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado juzguen los fallos en los que han participado bien aprobando la ponencia o ya votando en su contra.

Sobre algunos aspectos de lo antes dicho resulta pertinente traer a colación lo expresado por la Doctrina Constitucional:

*“47. 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*

<sup>5</sup> El numeral 2º del artículo 24 de la Constitución española de 1978 señala que “*todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia*”.

<sup>6</sup> Esta garantía también se ha considerado como elemento esencial del debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reconocida a partir de la interpretación del art. 6.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, de conformidad con el cual “*Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un tribunal independiente e imparcial (...)*”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-762 de 29 de octubre de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

*otros individuos, pues no sólo lo hace independiente frente a los poderes públicos, sino también, frente a sí mismo<sup>8</sup>. Como se sostuvo en el auto A-188A de 2005, se trata de la fórmula con que se recoge la tradición jurídica de la humanidad, desde la cual se ha considerado universalmente como forma de resolver conflictos “la intervención de un tercero, ajeno al conflicto”; pero también se trata de que -aunque con algunas excepciones- los conflictos se resuelvan a través de la manera ofrecida por el Estado, “esto es, mediante la implementación de un proceso adelantado por un juez y con la potestad de hacer cumplir la solución que se impartió al conflicto”.<sup>9</sup>*

La imparcialidad en la función de administrar justicia no solo ha sido acogida en el ordenamiento interno, también ha sido pregonada desde los escenarios internacionales, a los cuales se ha vinculado el Estado Colombiano mediante la suscripción de los respectivos tratados. Así, por ejemplo, en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se dispone:

*“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.” (Negrillas no son del original)*

El artículo 8º numeral 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos también destaca la importancia de esos postulados al señalar:

*“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.” (Destaco)*

Y, el artículo 14 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también reliva la importancia de los principios de independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional al prescribir:

<sup>8</sup> Al respecto, vid. G. Zagrebelsky. “¿Qué es ser juez constitucional?” En *Estudios constitucionales*. Santiago, Año 6, N° 2, 2008, pp. 561-565 (traducción de Miguel Carbonell).

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-762 de 29 de octubre de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

*“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.”* (Impongo neग्रillas)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217A (iii) de 10 de diciembre de 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos llevada a cabo en la misma ciudad del 7 al 22 de noviembre de 1969 y aprobada internamente por medio de la Ley 16 de 30 de diciembre de 1972; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966, incorporado al ordenamiento jurídico interno por medio de la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968, son herramientas jurídicas válidas para efectuar el control de constitucionalidad a las normas demandadas con esta acción pública, porque así lo prevé el artículo 93 de la Constitución al establecer:

*“**Artículo 93.**- Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.*

*(Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001). El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.”*

Los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Colombiano a través de la suscripción de los tratados, se incorporan al ordenamiento jurídico interno y conforman con el mismo el denominado *Bloque de Constitucionalidad*, definido por la doctrina constitucional en los siguientes términos:

*“El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.”<sup>10</sup>*

Así, en el juicio de constitucionalidad que se propone frente a las normas demandadas se deben tener en cuenta los tratados internacionales previamente mencionados, con los que el Estado Colombiano se comprometió a nivel internacional a garantizar en el territorio nacional la existencia de Tribunales y jueces imparciales, estándares internacionales que conforme a la Constitución Política de 1991 conforman un bloque o unidad jurídica con la Carta Fundamental, y que por lo mismo y dado su carácter supremo, sirven de referente jurídico para establecer si las normas de rango inferior (como las acusadas en este caso), se avienen o no a esos postulados.

También hay que señalar que las normas demandadas resultan en contradicción con el artículo 29 Constitucional, referido a la garantía fundamental al debido proceso, que desde luego toma en cuenta la independencia e imparcialidad del juez; así como con el artículo 2º *ibidem*, en tanto establece como fin esencial del Estado “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...*”, entre los que se cuentan, por supuesto, la independencia e imparcialidad, que corresponden a algunos de los principios fundamentales de la función administrativa, como así lo prescribe el artículo 209 *ejusdem*, el cual no está consagrado

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 18 de mayo de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

únicamente para la Rama Ejecutiva sino para toda la administración pública nacional, que cobija desde luego a la Rama Judicial.

De igual modo, el examen de constitucionalidad planteado con esta demanda también debe surtirse de cara a lo dispuesto en la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de Administración de Justicia–, que en el artículo 1º señala que *“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.”*; y que en el artículo 153 numerales 1º y 2º disponen, en su orden, que dentro de los deberes de los funcionarios y empleados de la Administración de Justicia están los de hacer cumplir la Constitución y la ley, y *“Desempeñar con honorabilidad, solicitud, celeridad, eficiencia, moralidad, lealtad e **imparcialidad** las funciones de su cargo.”* (Impongo negrillas).

Este compendio normativo evidencia que el Estado Colombiano está comprometido en la tarea de tener un sistema judicial imparcial, en el que los funcionarios actúen con el equilibrio emocional y la tranquilidad de espíritu necesarios para que sus decisiones sean ecuanímes.

De hecho, existen múltiples normas que van en la dirección de salvaguardar la imparcialidad de los jueces. Para sólo citar algunos ejemplos tómesese en cuenta lo dispuesto en el artículo 3º del CPACA, que en el inciso 2º consagra que *“Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, **imparcialidad**, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.”* (Destaco). El artículo 11 *ibídem* del mismo modo busca asegurar la imparcialidad en la toma de decisiones administrativas, ya que frente al conflicto de intereses suscitado en el servidor público competente para asumir la decisión *“este deberá declararse impedido”*, quien si omite hacer esta manifestación *“podrá ser recusado”*, entre

otras razones por “Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior...” (2).

Para poner a salvo la imparcialidad del juez el ordenamiento jurídico creó el régimen de los impedimentos y recusaciones, por medio del cual se consagraron con carácter taxativo ciertas circunstancias que obligan al funcionario judicial a expresar su impedimento para asumir el conocimiento de un asunto a su cargo, por estar en entredicho su imparcialidad, y que incluso le permiten a los sujetos procesales formular en su contra recusación para que basados en las mismas causales sea otro u otros funcionarios judiciales, según el caso, quienes decidan si la persona recusada debe ser separada del conocimiento del proceso.

La doctrina constitucional ha dicho sobre los impedimentos y recusaciones:

*“5.7. En conclusión, los impedimentos y las recusaciones son instrumentos jurídicos establecidos para proteger el principio de imparcialidad, cardinal en todas las actuaciones judiciales y administrativas, que pueden ser alegados por causales taxativas, no interpretables análogamente ni extendibles a situaciones que no han sido alegadas. Empero, las decisiones tomadas en dichos incidentes son actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y, por ende, no pueden ser desatendidos.”<sup>11</sup> (Las negrillas son mías)*

En otro pronunciamiento el Tribunal Constitucional Colombiano señaló:

**“5. Los impedimentos y recusaciones, garantía de independencia e imparcialidad del funcionario judicial**

*5.1 La jurisprudencia de esta corporación<sup>12</sup> ha puntualizado que los atributos de independencia e imparcialidad del funcionario judicial están orientados a salvaguardar los principios esenciales de la administración de justicia, y se traducen en un derecho subjetivo de los ciudadanos en la medida que forman parte del debido proceso. Los impedimentos y las recusaciones son los mecanismos previstos en el orden jurídico para garantizar el*

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-949 de 16 de diciembre de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>12</sup> Sentencias T-176 de 2009, T-080 de 2006, T-266 de 1999; Autos A-039 de 2010, y A-169 de 2009.

**principio de imparcialidad del funcionario judicial. Tienen su fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución, y en los convenios internacionales sobre derechos humanos aprobados por el estado colombiano.<sup>13</sup> Sobre el particular señaló la Corte:**

**“Los impedimentos constituyen un mecanismo procedimental dirigido a la protección de los principios esenciales de la administración de justicia: la independencia e imparcialidad del juez, que se traducen así mismo en un derecho subjetivo de los ciudadanos, pues una de las esferas esenciales del debido proceso, es la posibilidad del ciudadano de acudir ante un funcionario imparcial para resolver sus controversias. (artículo 29 de la Constitución Política, en concordancia con diversas disposiciones contenidas en instrumentos de derechos humanos, tales como los artículos 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 10º de la Declaración Universal de Derechos Humanos)<sup>14</sup>.**

5.2. No obstante, la jurisprudencia colombiana ha destacado el carácter excepcional de los impedimentos y las recusaciones y por ende el carácter taxativo de las causales en que se originan, lo cual exige una interpretación restrictiva de las mismas:

**“Técnicamente, el impedimento es una facultad excepcional otorgada al juez para declinar su competencia en un asunto específico, separándose de su conocimiento, cuando considere que existen motivos fundados para que su imparcialidad se encuentre seriamente comprometida. Sin embargo, con el fin de evitar que el impedimento se convierta en una forma de evadir el ejercicio de la tarea esencial del juez, y en una limitación excesiva al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia (Artículo 228, C.P.), jurisprudencia coincidente y consolidada de los órganos de cierre de cada jurisdicción, ha determinado que los impedimentos tienen un carácter taxativo y que su interpretación debe efectuarse de forma restringida<sup>15</sup>”.**

5.3. De otra parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que **“(…) Las normas legales nacionales e internacionales sobre independencia judicial son imperativas para todo tipo de proceso judicial o administrativo, puesto que se trata de un elemento fundamental del derecho al debido proceso (Art. 8.1 Convención)<sup>16</sup>.**

**La relevancia de la imparcialidad como atributo nuclear de la administración de Justicia ha sido destacada por la jurisprudencia interamericana, al señalar que: “La imparcialidad del Tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una**

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia T- 080 de 2006, reiterada en auto 169 de 2009.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencias T-176 de 2008.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castillo Petruzzi vs. Perú (1999).

**preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia.**

**El juez o tribunal debe separarse de una causa sometida a su conocimiento cuando exista algún motivo o duda que vaya en desmedro de la integridad del Tribunal como un órgano imparcial. 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<sup>17</sup>.**

**Sobre el alcance y los elementos del concepto de imparcialidad el Tribunal Internacional ha señalado que éste “supone que el Tribunal o juez no tiene opiniones preconcebidas sobre el caso sub judice<sup>18</sup>.(...) Así mismo, la Comisión Interamericana ha distinguido al igual que otros órganos internacionales de protección de los derechos humanos<sup>19</sup>, dos aspectos de la imparcialidad, una aspecto subjetivo y otro objetivo<sup>20</sup>.**

El aspecto subjetivo de la imparcialidad del tribunal trata de determinar la convicción personal de un juez en un momento determinado, y la imparcialidad subjetiva de un juez o de un tribunal en un caso concreto se presume mientras no se pruebe lo contrario.

Con relación al aspecto objetivo de la imparcialidad, la CIDH considera que exige que el Tribunal o juez ofrezca las suficientes garantías que eliminen cualquier duda acerca de la imparcialidad observada en el proceso. Si la imparcialidad personal de un tribunal o juez se presume hasta prueba en contrario, la apreciación objetiva consiste en determinar si independientemente de la conducta personal del juez, ciertos hechos que pueden ser verificados autorizan a sospechar sobre la imparcialidad<sup>21</sup> <sup>22</sup>.

5.4 Así mismo, los “Principios Básicos relativos a la independencia de la Judicatura” aprobados por el VII Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento de la Delincuencia, 1990, señalan que la imparcialidad se refiere, entre otros aspectos, a que no tenga opiniones preconcebidas ni compromisos o tome partido con alguna de las partes sobre el caso que se le somete. Es la actitud psicológica de probidad y rectitud para buscar la verdad procesal que corresponda con la verdad material.

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paramana Iribarne vs. Chile (2005).

Fundamentos jurídicos 146 y 147.

<sup>18</sup> Ver: Informe No. 17/94, Guillerma Maqueda, Argentina, OEA/Ser. L/V/II.85, Doc. 29, 9 de febrero de 1994, párr. 28. No publicado.

<sup>19</sup> Para la Corte Europea, la imparcialidad del juzgador se compone de elementos subjetivos y objetivos. Sobre este punto la Corte Europea ha desarrollado una extensa jurisprudencia (Casos DE Cubre, Hauschildt, entre otros).

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> 64). En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Europea D.H., caso Hauschildt del 24 de mayo de 1989, serie A n° 154, p. 21, par. 48.

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Malary vs. Haití (2002). Fundamentos jurídicos 74 y 75.

*En suma, los impedimentos son técnicas orientadas a la protección de principios esenciales de la administración de justicia como la independencia y la imparcialidad del funcionario judicial. Estos atributos en cuanto se orientan a garantizar el debido proceso, tienen su fundamento en constitucional en el artículo 29 de la Carta, y en los principales convenios internacionales sobre derechos humanos adoptados por el estado colombiano, y se convierten en derechos subjetivos del ciudadano. Las causales en que se fundan los impedimentos son taxativas y de interpretación restrictiva”<sup>23</sup> (El original no trae negrillas)*

Todo lo dicho hasta el momento indica que el principio de imparcialidad del juez es vital para el buen funcionamiento de un país democrático como el nuestro, donde el Estado de Derecho debe garantizarle a sus habitantes que el sistema judicial funciona con la debida imparcialidad al momento de tomar decisiones, sin que se permita, bajo ninguna circunstancia, que la integridad, seriedad, legitimación y respetabilidad de los pronunciamientos jurisdiccionales tambalee porque los mismos no están blindados contra la parcialidad, los prejuicios, o cualquier otro factor que pueda incidir en la toma de decisiones por parte de las personas investidas del poder del Estado de administrar justicia.

En la jurisdicción contencioso administrativa –para sólo hablar de la que viene al caso-, existe un régimen de impedimentos y recusaciones encaminado a proteger el principio de imparcialidad del juez. En efecto, en el artículo 130 del CPACA prescribe:

*“Artículo 130. Causales. Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:*

*1. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.*

*2. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de*

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia 881 de 23 de noviembre de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren intervenido en condición de árbitro, de parte, de tercero interesado, de apoderado, de testigo, de perito o de agente del Ministerio Público, en el proceso arbitral respecto de cuyo laudo se esté surtiendo el correspondiente recurso de anulación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.

4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.”

Este régimen de impedimentos y recusaciones se complementa con el establecido en el Código General del Proceso (CGP), que sustituyó al Código de Procedimiento Civil, y que expresa:

**“Artículo 141.- Causales de Recusación.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

2. 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.

3. Ser cónyuge, compañero permanente o pariente de alguna de las partes o de su representante o apoderado, dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad.

4. Ser el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 3, curador, consejero o administrador de bienes de cualquiera de las partes.

5. Ser alguna de las partes, su representante o apoderado, dependiente o mandatario del juez o administrador de sus negocios.

6. Existir pleito pendiente entre el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 3, y cualquiera de las partes, su representante o apoderado.

7. Haber formulado alguna de las partes, su representante o apoderado, denuncia penal o disciplinaria contra el juez, su cónyuge o compañero permanente, o pariente en primer grado de consanguinidad o civil, antes de iniciarse el proceso o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos al proceso o a la ejecución de la sentencia, y que el denunciado se halle vinculado a la investigación.

8. Haber formulado el juez, su cónyuge, compañero permanente o pariente en primer grado de consanguinidad o civil, denuncia penal o disciplinaria contra una de las partes o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil o víctima en el respectivo proceso penal.

9. Existir enemistad grave o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado.

10. Ser el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o civil, o primero de afinidad, acreedor o deudor de alguna de las partes, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito, sociedad anónima o empresa de servicio público.

11. Ser el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las partes o su representante o apoderado en sociedad de personas.

12. Haber dado el juez consejo o concepto fuera de actuación judicial sobre las cuestiones materia del proceso, o haber intervenido en este como apoderado, agente del Ministerio Público, perito o testigo.

13. Ser el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las partes, antes de la iniciación del proceso.

14. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o civil, pleito pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe fallar.”

Tanto en el CPACA como en el CGP se consagran causales de impedimento o recusación que claramente establecen que los jueces y magistrados no pueden participar en asuntos en los que tengan interés directo o en los que deban juzgar actos expedidos por ellos mismos. Esto indica que, al menos en parte, el Estado Colombiano a través de su órgano legislativo acató el *Bloque de Constitucionalidad* integrado por los tratados internacionales, las normas constitucionales y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia,

ya que le señaló al juez el deber de manifestar su impedimento en esos casos para ser separado del conocimiento del respectivo asunto, o incluso ser recusado y separado de dicho conocimiento por decisión de otro operador jurídico, en aras de garantizar el principio de imparcialidad inherente a la función de administrar justicia.

Ahora, el recurso extraordinario especial de revisión a que alude el artículo 111 numeral 7° del CPACA y el recurso extraordinario de revisión a que se refiere el artículo 249 inciso 1° *ibidem* -normas demandadas-, no son ajenos al principio de imparcialidad del juez y mucho menos al régimen de impedimentos y recusaciones. Se trata del ejercicio de una función jurisdiccional que si bien tiene una naturaleza extraordinaria igualmente está sujeta a los compromisos internacionales mencionados en esta demanda, así como a las disposiciones constitucionales aquí invocadas y desde luego a los dictados de la Ley 270 de 1996 -EAJ-.

En pocas palabras, en esos escenarios procesales extraordinarios el Estado Colombiano también debe garantizar valores superiores como la independencia e imparcialidad del juez. No hacerlo es crear una excepción al carácter vinculante de los tratados internacionales y de las normas constitucionales y legales mencionadas hasta el momento, sin una justificación válida, así como afectar seriamente el principio de igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, en virtud a que en los medios de defensa judicial ordinarios la imparcialidad sí está garantizada con la aplicación estricta del régimen de impedimentos y recusaciones, mientras que en el plano de los citados recursos extraordinarios a los sujetos procesales no se les aseguran estos principios porque los operadores judiciales no tienen el deber de declararse impedidos ni las partes pueden recusarlos.

Debe tomarse en cuenta que el recurso extraordinario de revisión -en cualquiera de los dos casos citados-, es un mecanismo excepcional dispuesto por el órgano legislativo contra fallos ejecutoriados proferidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, bien

sea por el H. Consejo de Estado en cualquiera de sus secciones o subsecciones, por los tribunales administrativos o por los jueces administrativos. Su propósito es hacer prevalecer el imperio de la justicia mediante el examen de la respectiva sentencia a la luz de unas causales taxativamente fijadas por el legislador. No constituye una instancia adicional para volver de nuevo sobre el litigio ya decidido, ni para premiar la negligencia con que hayan actuado las partes, ni para brindarle a las mismas la oportunidad de mejorar sus alegaciones o pruebas regular y oportunamente incorporadas al plenario; es un escenario propicio para hacer justicia, por encima de la institución de la cosa juzgada, para lo cual debe hacerse un examen del fallo en cuestión.

El Consejo de Estado ha dicho sobre el recurso extraordinario de revisión lo siguiente:

*“El Recurso Extraordinario de Revisión establecido por el Código Contencioso Administrativo tanto por el artículo 164 de la Ley 167 de 1941, como el Decreto 01 de 1984, posteriormente modificado por la Ley 446 de 1998, tiene como característica que le es propia que se interpone contra sentencias ejecutoriadas por causales excepcionales para restablecer el imperio de la justicia como supremo fin del Derecho cuando ellas son obtenidas con violación del derecho de defensa, con vulneración de la cosa juzgada o por circunstancias específicamente señaladas por la ley como delito, tal como puede observarse por lo dispuesto en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo vigente.*

*Conforme a lo acabado de expresar este recurso no es una nueva oportunidad que se conceda por la Ley a las partes para reabrir el debate propio de las instancias, ni tampoco para suplir la incuria o negligencia de las mismas en materia probatoria, sino que se fundamenta en hechos externos que no tuvieron oportunidad de ser planteados dentro del proceso, como ocurre por ejemplo cuando la sentencia fue dictada con fundamento en documentos cuya falsedad fue declarada por la justicia ordinaria, o con apoyo en testimonios en virtud de los cuales los declarantes fueron condenados por haber incurrido en el delito de falsedad testimonial, o cuando los peritos en virtud de cuyo dictamen se dictó el fallo hubieren sido condenados penalmente por haber cometido un delito en la rendición del mismo, o cuando el fallo se obtuvo en virtud de violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia, o cuando se demuestra con posterioridad al fallo que este fue dictado con violación de la existencia de cosa juzgada anterior entre las mismas partes, salvo que se hubiere alegado*

*durante las instancias la excepción de cosa juzgada y hubiere sido rechazada.”<sup>24</sup>*

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 H. Consejo de Estado, se rige por las causales establecidas en el artículo 17 de la Ley 144 de 13 de julio de 1994 *“Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas.”*, que son las de falta al debido proceso (a) y la violación al derecho de defensa (b); igualmente son aplicables las causales estipuladas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, es decir, que actualmente se aplican las causales señaladas en el artículo 250 del CPACA, que están previstas para el recurso extraordinario de revisión contra los fallos ejecutoriados emitidos por esta jurisdicción, esto es las secciones o subsecciones del H. Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los jueces administrativos. Estas causales son:

**“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.*

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 2 de abril de 2013. Expediente: 110010315000199700142-00(REV). Actor: María de Jesús Talaga y otros. Demandado: Ministerio de Obras Públicas y Transporte y otros. M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

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.”

Ahora bien, la configuración de las causales de revisión aplicables al recurso extraordinario especial de revisión en las acciones de pérdida de investidura contra congresistas y al recurso extraordinario de revisión en las demás acciones, se constituyen en razón adicional para afirmar que las normas acusadas sí vulneran las disposiciones jurídicas aquí mencionadas.

En efecto, en cuanto a la causal de violación al debido proceso ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado:

*“El debido proceso es un derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Según esta norma, debe aplicarse tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas y se traduce en: i) la garantía de ser juzgado conforme a leyes preexistentes al acto imputado, ante la autoridad competente y según las formas propias de cada juicio, ii) la aplicación en materia penal de la ley permisiva o favorable, antes que la restrictiva o desfavorable, aunque aquélla sea posterior, iii) la presunción de inocencia, iv) la defensa y la asistencia de abogado, v) un debido proceso público sin dilaciones injustificadas, vi) la posibilidad de presentar y controvertir pruebas, vii) la procedencia de impugnación de la sentencia condenatoria, viii) el principio de non bis in idem y ix) la nulidad de pleno derecho de la prueba obtenida irregularmente.”<sup>25</sup>*

Esta providencia presenta una amplia gama de situaciones en las que el juez de la revisión extraordinaria vería seriamente afectada su imparcialidad, ya que sería altamente improbable que infirme una providencia en la que, *Vr. Gr.*, le haya desconocido el derecho de defensa a uno de los sujetos procesales, no le haya garantizado a una de las partes el derecho de contradicción frente a las pruebas

<sup>25</sup> Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 26 de febrero de 2013. Expediente: 110010315000200801027-00(REVPI). Actor: Iván Díaz Matéus. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

aportadas por la otra parte, o haya fallado un caso con fundamento en pruebas ilegalmente obtenidas.

Otra causal que, a modo de ejemplo, evidencia la inconstitucionalidad de las normas acusadas es la prevista en el numeral 5° del artículo 250 del CPACA, referida al hecho de “Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.” Su configuración, que no ha sido fácil en la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, ha estado asociada a las siguientes circunstancias:

*“Como el numeral 6 del artículo 188 del C.C.A. no indica cuáles son las causales de nulidad de la sentencia, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha considerado que “deben estar acordes con las características propias de este recurso extraordinario, el cual es diferente a todos los demás por su finalidad y que dichas causales obedecen por lo general a motivos externos o trascendentes del proceso relacionados con los errores en que se incurre en la etapa decisoria, que constituyan vacíos propios de la sentencia (...)”<sup>26</sup>.*

*A modo erunciativo, se configura la causal de revisión en estudio cuando se dicta en un proceso terminado anormalmente por desistimiento, transacción o perención; cuando se condena a quien no ha figurado como parte; cuando el proveído se profiere en proceso que está legalmente suspendido; cuando la sentencia aparece firmada por un número mayor o menor de magistrados, o adoptada con un número de votos diverso al previsto en la ley; cuando provea sobre aspectos que no corresponden bien sea por falta de competencia o por falta de jurisdicción; **cuando carece completamente de motivación** y; cuando la sentencia viola el principio de la “non reformatio in pejus”<sup>27</sup>.<sup>28</sup> (El original trae el resaltado)*

Nótese que la causal de revisión por nulidad originada en la sentencia contempla varias circunstancias que tienen que ver con factores intrínsecos al fallo revisado y a la actuación procesal adelantada por la entidad que lo profirió, como son el hecho de no haber advertido que el proceso ya había terminado por una causa anormal como

<sup>26</sup> Cfr. Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de octubre de 1998, Rev-015 y del 4 de abril de 2000, Rev. 097.

<sup>27</sup> Cfr. Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, sentencia del 11 de septiembre de 2001, Rev-136.

<sup>28</sup> Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 7 de mayo de 2013. Expediente: 110010315000200300858-01(REVPI). Actor: Henry Cubides Olarte. M.P. Mauricio Torres Cuervo.

podrían ser el desistimiento, la transacción o la perención; o haber dictado sentencia pese a haberse decretado la suspensión del proceso; o haberse adoptado la decisión sin las mayorías requeridas; o haber actuado el juez o corporación judicial sin contar con la competencia o la jurisdicción para ello, etc. Todos estos son factores que inevitablemente pueden sesgar la posición de los Magistrados a la hora de decidir los recursos extraordinarios en cita.

No existe ninguna razón que valide las medidas legislativas cuestionadas con esta demanda. 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 H. Consejo de Estado, esta Corporación bien podría integrarse por los Magistrados que no participaron en el fallo objeto del recurso de revisión, e igualmente acudir a la figura de los conjueces para reemplazar aquellos Magistrados que participaron en la expedición del fallo revisado, figura que se regula por el artículo 115 del CPACA, así:

**“Artículo 115. Conjueces.** Los conjueces suplirán las faltas de los Magistrados por impedimento o recusación, dirimirán los empates que se presenten en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y en Sala de Consulta y Servicio Civil, e intervendrán en las mismas para completar la mayoría decisoria, cuando esta no se hubiere logrado.

Serán designados conjueces, por sorteo y según determine el reglamento de la corporación, los Magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo y de Consulta y Servicio Civil de la Corporación.

Cuando por cualquier causa no fuere posible designar a los Magistrados de la Corporación, se nombrarán como conjueces, de acuerdo con las leyes procesales y el reglamento interno, a las personas que reúnan los requisitos y calidades para desempeñar los cargos de Magistrado en propiedad, sin que obste el haber llegado a la edad de retiro forzoso, las cuales en todo caso no podrán ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumpla funciones públicas, durante el período de sus funciones. Sus servicios serán remunerados.

*Los conjueces tienen los mismos deberes y atribuciones que los Magistrados y estarán sujetos a las mismas responsabilidades de estos.*

*La elección y el sorteo de los conjueces se harán por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y por la Sala de Consulta y Servicio Civil, según el caso.*

**Parágrafo.** *En los Tribunales Administrativos, cuando no pueda obtenerse la mayoría decisoria en sala, por impedimento o recusación de uno de sus Magistrados o por empate entre sus miembros, se llamará por turno a otro de los Magistrados de la respectiva corporación, para que integre la Sala de Decisión, y solo en defecto de estos, de acuerdo con las leyes procesales y el reglamento de la corporación, se sortearán los conjueces necesarios.”*

Según esta disposición, los Magistrados que estén incurso en alguna causal de impedimento o recusación, como de hecho lo están quienes pretendan revisar los fallos por ellos mismos emitidos, pueden ser reemplazados por los demás Magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo, incluso por los Magistrados que hacen parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil (hecho novedoso ya que desde la creación del H. Consejo de Estado esta Sala ha actuado como órgano consultivo del Gobierno Nacional, pero ahora se le asignan funciones jurisdiccionales como conjuetz). Y, en caso de ser necesario, se puede acudir a la lista de conjueces, compuesta por personas naturales que al amparo del artículo 116 de la Constitución *“pueden ser investid[a]s transitoriamente de la función de administrar justicia...”*.

Es decir, el ordenamiento constitucional y legal ofrece medidas seguras para garantizar en estos casos los principios de independencia e imparcialidad, sin que sea necesario eximir a los Magistrados del H. Consejo de Estado del deber de manifestar su impedimento cuando se les plantee revisar un fallo dictado por ellos mismos, y sin que se requiera privar a las partes o a los sujetos procesales del derecho de recusar a los Magistrados que omitan expresar su impedimento.

Resulta incomprensible que el Congreso de la República haya decidido, ahora que tuvo la oportunidad de expedir el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dar la espalda a los tratados internacionales acogidos por el Estado Colombiano en los que se comprometió a hacer efectivos en el ordenamiento interno los principios de independencia e imparcialidad en la función de administrar justicia, cuando en el pasado había legislado tomándolos en cuenta.

Me refiero, en concreto, a la forma como se había regulado en el Código Contencioso Administrativo 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 H. Consejo de Estado, que en todo caso salvaguardaba los principios de independencia e imparcialidad en la medida que prescribía que *“Los miembros de la Sección o Subsección falladora **estarán excluidos de la decisión**, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina.”* (Art. 194). E igualmente me refiero a los términos en que el mismo código configuraba el recurso extraordinario de revisión contra los fallos proferidos por las secciones o subsecciones del H. Consejo de Estado, puesto que al definir la competencia establecía que: *“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.”* (Las negrillas no son del original).

El giro legislativo que se experimenta sobre el particular con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no aplicó los principios de independencia e imparcialidad pregonados por los tratados internacionales citados y acogidos internamente por la Constitución y la ley, pues permite que los Magistrados del H. Consejo de Estado participen en el juicio que, a través de los aludidos recursos extraordinarios, se surte contra los fallos que ellos mismos profirieron, lo que no hace honor a la

necesidad de que quien juzga debe ser un tercero imparcial. Es decir, las normas demandadas de inconstitucionalidad están en conflicto con los principios de independencia e imparcialidad en la función de administrar justicia, y con La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica", con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 2º, 29 y 209 de la Constitución y con los artículos 1º y 153 numerales 1º y 1º de la Ley 270 de 1996 -EAJ-.

Ello, a no dudar, constituye una afrente al principio de imparcialidad, consustancial a la función de administrar justicia, tanto en su dimensión subjetiva, como en su dimensión objetiva, ya que resulta innegable que tanto los Magistrados que aprobaron el fallo revisado, como aquellos que eventualmente hayan salvado el voto frente al mismo, tienen una idea preconcebida sobre el caso debatido, gracias a la aproximación que tuvieron frente a ese asunto.

Además, los Magistrados que aprobaron el fallo objeto de revisión no podrían estudiar el recurso extraordinario de revisión con la neutralidad establecida por el constituyente derivado, ya que por razones de amor propio -lo cual es apenas comprensible-, difícilmente podrían inclinarse por la posición contraria a la que asumieron en el fallo materia de la revisión. La tranquilidad de ánimo se podría ver perturbada, además, por los eventuales efectos patrimoniales que acarrearía el hecho de revocar la sentencia revisada.

Es decir, las normas jurídicas impugnadas transgreden en forma directa, cierta, actual y real los principios de independencia e imparcialidad en la Administración de Justicia, en lo que concierne a los recursos extraordinarios de revisión y especial de revisión, al permitir que en la decisión participen los Magistrados del H. Consejo de Estado que intervinieron en la expedición del fallo a revisar, sin que deban expresar su impedimento por esa circunstancia y sin que

los sujetos procesales tengan la posibilidad de formular recusación en contra suya.

Por tanto, respetuosamente le pido a la H. Corte Constitucional que declare la inexecutable de los apartes resaltados en negrilla y con subrayas de los artículos 111 numeral 7° y 249 inciso 1° de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011 (CPACA).

### **III.- Competencia de la Corte Constitucional**

La H. Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción pública de inconstitucionalidad, puesto que la misma recae sobre los artículos 111 numeral 7° y 249 inciso 1° del CPACA, y porque así lo determina el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, que asigna a ese Tribunal la función de *“Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”*

### **IV.- Anexos**

Presento esta demanda en duplicado, como así lo ordena el artículo 2° del Decreto 2067 de 4 de septiembre de 1991.

### **V.- Notificaciones**

Recibo notificaciones en la calle 53 No. 47-10 apartamento 202 torre C. En mi correo electrónico [asdrubalcorredor@hotmail.com](mailto:asdrubalcorredor@hotmail.com). Y en mi teléfono celular 3125482861.

Atentamente,



**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**

**C.C. No. 6.776.091 de Tunja**