

Bogotá, 01 de octubre de 2012

Honorable Magistrado  
MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
Corte Constitucional  
Sala Plena

**Referencia:** Intervención Ciudadana en proceso con número de radicado 9151 en el cual se demanda el Acto Legislativo 01 de 2011.

**CAMILO MANCERA MORALES**, coordinador jurídico de la Misión de Observación Electoral –MOE-, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en nombre de la Misión de Observación Electoral, presento ante la Corte Constitucional la siguiente Intervención Ciudadana dentro del proceso de la referencia, en el cual se demanda la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2011 *“por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.*

#### **Fundamentos de la Intervención**

La intervención se fundamenta en demostrar a través de un juicio de sustitución como el acto legislativo demandado reemplaza un elemento esencial de la Constitución Política de 1991. Al efecto, *i)* se definirá el elemento esencial que fue reemplazado por el acto legislativo 01 de 2011, de tal forma que se señalarán los artículos y títulos que materializan este elemento dentro de la Constitución, explicando cómo estos elementos no se reducen a un solo artículo constitucional; *ii)* se evidenciará por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución el elemento presentado en el primer punto de la intervención; *iii)* se demostrará como el nuevo elemento esencial que introduce el acto legislativo 01 de 2011, resulta opuesto e incompatible con el elemento definitorio de la identidad de la Constitución.

**i.) La separación de poderes como elemento esencial de la Constitución de 1991.**

Un elemento esencial del Estado Social y Democrático de Derecho establecido por el constituyente primario en la Constitución de 1991 (artículo 3), se refiere a que el poder público, en virtud del principio de "separación de las ramas", tenga una colaboración armónica y controles recíprocos entre los tres poderes que caracterizan a un Estado como el colombiano: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, tal y como se deduce de los títulos V, VI, VII y VIII de la Constitución Política y de la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>.

**ii.) Por qué es esencial y definitorio de la identidad de la constitución la separación de poderes.**

La Corte Constitucional ha manifestado en su jurisprudencia los elementos esenciales de la Constitución de 1991, dentro de los cuales se encuentra la separación de poderes, con el sistema de frenos y contra pesos. Estos pilares tienen *“una dimensión sustantiva, cuando están ligados a la vigencia de principios inherentes al diseño acogido por la Carta Política de 1991, como el principio democrático, la supremacía constitucional y la separación de poderes*<sup>2</sup>. Dos características de este contenido esencial merecen ser resaltadas en esta oportunidad:

La primera de ellas se refiere a que este modelo *“parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, pero le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. (...) el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y*

---

<sup>1</sup> Sentencia C-141 de 2010. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2012. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

*las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias.”<sup>3</sup>*

Este sistema de separación de poderes no es un sistema rígido en el cual cada una de las ramas actúen sin tener comunicación con las demás, por el contrario el constituyente primario *“adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes.”<sup>4</sup>* Tal es la importancia de este elemento esencial que la jurisprudencia constitucional ha manifestado que *“la separación de las ramas del poder público es inherente al régimen democrático y constituye uno de sus elementos procedimentales de legitimación.”<sup>5</sup>*

La segunda indica que la separación entre las ramas del poder fue concebida como *“un mecanismo esencial para evitar la arbitrariedad, mantener el ejercicio de la autoridad dentro de los límites permitidos por la Carta y asegurar así la libertad y seguridad de los asociados.”<sup>6</sup>*

**iii.) El nuevo elemento esencial que introduce el acto legislativo 01 de 2011, resulta opuesto e incompatible con el elemento definitorio de la identidad de la Constitución mencionado.**

Como se mencionó, la Corte Constitucional considera la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos un elemento esencial y definitorio de la identidad de la Constitución de 1991. Asimismo, el Tribunal constitucional señala como sustituido dicho pilar fundamental *“cuando una reforma condujese a la concentración de las funciones del Estado en un sólo órgano, que escaparía, por consiguiente, a cualquier esquema de frenos y contrapesos. Lo mismo cabría decir de una reforma por cuya virtud se afirmase la plena autonomía y supremacía de un órgano que lo hiciese inmune a cualquier tipo de control*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-312 de 1997. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett

*por otros. En esas eventualidades se sentaría un principio incompatible con la Constitución de 1991 y el esquema de separación de poderes que se desprende de sus distintas disposiciones”<sup>7</sup>*

Así pues, el acto legislativo 01 de 2011 establece que en el trámite de actos legislativos, el régimen de conflicto de intereses no tiene aplicación. Esta reforma a la Constitución transgrede de manera grave el elemento esencial de separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos, ya que elimina uno de los controles previstos para la modificación constitucional, y que tiene como finalidad el que el legislador de manera individual no incurra en excesos frente a su labor, buscando generar beneficios favorables para su persona o un tercero mediante modificaciones constitucionales. Particularmente en lo que hace referencia a actos legislativos, la eliminación del conflicto de intereses faculta de manera ilimitada al Congreso para modificar el modelo de Estado otorgándose cada vez más funciones, y limitar cada vez más el control que las otras ramas del poder público ejercen sobre él.

Al aprobarse la eliminación del conflicto de intereses para modificar la Constitución, se erradica la manera en que la rama judicial, en específico el Consejo de Estado, mediante la pérdida de investidura podía regular que las acciones de los congresistas obedecieran a un interés general y no a intereses particulares, teniendo como consecuencia una afectación grave al balance establecido por el control de los frenos y contrapesos, característico de la separación de poderes.

Tal facultad otorgada por el acto legislativo analizado, pone a la rama legislativa en una condición de privilegio por encima de la rama ejecutiva y judicial, con lo que se deja sin efectividad el elemento esencial de la separación de poderes, que como se dijo promueve tanto la separación de funciones en cada una de las ramas del poder, como también busca que el poder no esté concentrado en una sola entidad, y que todas las ramas ejerzan un sistema de control para la mejor consecución de los fines del Estado. En este sentido, la

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2012. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte ha señalado el objetivo de edificar el Estado siguiendo el sistema de separación de poderes para *“buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios”*<sup>8</sup>.

Por el contrario, si bien el Congreso es la única de las ramas que puede reformar la Constitución, esta facultad no es ilimitada, tal y como lo ha afirmado la Corte Constitucional a través de jurisprudencia en donde señala: *“es un poder constituyente, en cuanto se ocupa de la reforma de la propia Constitución, pero que, encontrándose instituido por la Carta vigente, es un poder limitado que actúa bajo las condiciones fijadas por ella misma”*<sup>9</sup>. Tales condiciones le imponen el deber de respetar al momento de reformar la Constitución, los elementos esenciales establecidos en el ordenamiento constitucional, en este caso la separación de poderes. Las disposiciones incluidas en la Constitución deben contener reglas y principios estables que responden a principios imparciales y bajo ninguna circunstancia a intereses particulares, en tal sentido el constituyente buscó evitar tales conductas de los Congresistas a tal punto que estableció sanciones al legislar en causa propia, tachándole como un abuso de su función.

Teniendo en cuenta, lo manifestado en la jurisprudencia constitucional mencionada, no es posible que coexistan principios constitucionales que se contradigan, por cuanto se dan normas que buscan la materialización de la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos, con el fin de evitar la concentración del poder del Estado, y por otro lado, se aprueben disposiciones que le otorgan al Congreso la facultad ilimitada de reformar la Constitución a su conveniencia, agravada por la posibilidad de que establezca normas constitucionales que restrinjan las prohibiciones que tiene el Congreso, amplíen los límites a sus funciones, otorgue derechos a sectores que beneficien sus intereses políticos o económicos, o deje sin efecto el control que otras ramas del poder deben ejercer sobre el legislativo.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>9</sup> Sentencia C-588 de 2009, Corte Constitucional, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. 5. El concepto de la Sustitución de la Constitución. Sentencia en la cual se corrobora lo señalado en la sentencia C-551 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Debe mencionarse, en este sentido, un antecedente que se presentó durante la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2011, que permitió la aprobación de una reforma constitucional que se convirtió en uno de los hechos más bochornosos del Congreso de la República y que de manera clara evidencia la inconveniencia de erradicar el conflicto de intereses en estos casos. En la aprobación del Acto Legislativo 07 de 2011 Senado y 143 de 2011 Cámara, por medio del cual se buscaba reformar la justicia y en el cual se generaron modificaciones en el procedimiento de juzgamiento de los denominados “aforados”, se introdujeron unas disposiciones que cambiaron todo el procedimiento que les era aplicable. En ellas se incluyeron particularmente dos modificaciones que no tenían justificación alguna y que de manera evidente manifestaban claros beneficios para los legisladores, convirtiéndose así en las principales causas de indignación de la ciudadanía. Éstas eran: la posibilidad de apelar la acusación y la imposibilidad de dictarles medida de aseguramiento hasta después de la acusación. Sin embargo, lo más grave se presenta al no haber definido que los cambios en el juzgamiento se darían sobre las conductas que se presentaran a partir de la entrada en vigencia del acto legislativo, teniendo como consecuencia que con su promulgación se perdiera todo lo hasta ahora adelantado en los procesos de investigación contra aforados, pues se buscaría el cambio de régimen.

El problema que se presenta en referencia al asunto acá tratado es el que tal reforma constitucional se estaba llevando a cabo sin limitaciones por conflicto de intereses, razón por la cual 50<sup>10</sup> congresistas que estaban siendo investigados por conductas penales frente a la Corte Suprema de Justicia, tuvieran la posibilidad de votar favorablemente la reforma y así disfrutar de los beneficios allí incluidos. En este ejemplo real, se evidencia de manera clara, como la eliminación del conflicto de intereses permitió que el Congreso de la República aprobara una reglamentación de carácter constitucional favoreciendo intereses particulares.

Una situación de este estilo no puede repetirse, por lo contrario, debe recordarse que debido a la importancia que tiene en el ordenamiento jurídico la Constitución Política, sus reformas

---

<sup>10</sup> Dato suministrado por la Misión de Observación Electoral – MOE -



deben propugnar por el respeto de los pilares fundantes que la sostienen y definen, debido que es la Carta Política la que orienta, tanto en sus fines como en su funcionamiento, al Estado Social de Derecho Colombiano. Por lo tanto, no es posible que se le permita al Congreso modificarlos y buscar su preponderancia en la organización del Estado.

De esta manera le solicito a la Honorable Corte Constitucional de la manera más respetuosa se sirva declarar la inconstitucionalidad del aparte referenciado en la demanda de inconstitucionalidad, pues de manera clara presenta una sustitución del principio de la separación de poderes plasmado en la Constitución Política de Colombia.

**CAMILO MANCERA MORALES**

**Misión de Observación Electoral**

C.C. 80.136.164

T.P. 168.504