

**INTEGRALIDAD DEL FUERO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO Y SU  
INCIDENCIA EN EL EQUILIBRIO DEL PODER ESTATAL**

**POR:**

**ISABEL AGUIRRE ÁLVAREZ  
VALENTINA CÁRDENAS CARDEÑO**

**ASESOR:**

**ALEJANDRO GÓMEZ VELÁSQUEZ**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO**

**MEDELLÍN**

**2015**

*“Toda Sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.” Artículo 16, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.*

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	3
CAPÍTULO I .....	7
1.    FUNDAMENTO HISTÓRICO Y CONCEPTUALIZACIÓN DEL FUERO .....	7
CAPÍTULO II .....	11
2.    FUERO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA EN COLOMBIA .....	11
2.1    Consagración del fuero en la constitución política de 1991 y sus antecedentes en la carta política de 1886. ....	11
2.2    Fuero para los Servidores contemplados en el artículo 174 de la Constitución Política de 1991 y su reglamentación. ....	19
CAPÍTULO III .....	31
3.    INTEGRALIDAD DEL FUERO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO .....	31
3.1    Tesis de los órganos de cierre de las jurisdicciones respecto a la integralidad del fuero constitucional. ....	33
3.1.1    Tesis de la Corte Constitucional. ....	33
3.1.2    Consejo de Estado.....	39
3.1.3    Consejo Superior de la Judicatura. ....	45
3.1.4    Corte Suprema de Justicia.....	52
CAPÍTULO IV.....	61
4.    INCIDENCIA DEL FUERO EN EL EQUILIBRIO DEL PODER ESTATAL	61
CONCLUSIONES .....	73
ANEXOS .....	78
Consideraciones sobre la Reforma al Poder Estatal en Materia de Fueros. ....	78
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	94

## INTRODUCCIÓN

Entendida la Constitución Política como un conjunto de normas jurídicas que contiene los principios básicos para la organización y el funcionamiento general del Estado, se hace relevante el análisis y estudio de las instituciones que propenden por la materialización de los fines de éste. Así, en el artículo segundo de la Constitución Política de Colombia de 1991, se establecen como fines esenciales del Estado: la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ésta, además, del aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo<sup>1</sup>.

Por lo anterior, como principales fundamentos de la figura del Fuero Constitucional colombiano, se encuentran la garantía del debido ejercicio de la función de los altos servidores sobre los cuales se soporta la ejecución de los fines del Estado, así como su independencia y autonomía. Es por esto, que el fuero representa la protección que se requiere para que la dinámica en el ejercicio de las funciones estatales no se vea entorpecida.

Es entonces pertinente el estudio del Fuero Constitucional, para abordar las discusiones que sobre éste se desatan en torno a la integralidad, dado que no es un tema pacífico en lo relativo a su alcance y ámbito de aplicación. Además, en un contexto en el cual se debaten reajustes institucionales, reformas constitucionales a la estructura orgánica del Estado que podrían modificar el alcance del fuero, tal como el Proyecto de Acto Legislativo 018-2014 —por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional—, y la posibilidad de un pronunciamiento explícito sobre la integralidad o no del fuero por parte de la Corte

---

<sup>1</sup> COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 2.

Constitucional<sup>2</sup>, el estudio del fuero en el equilibrio del poder estatal, cobra especial relevancia.

La presente investigación se enfocará en el Fuero Constitucional consagrado en los artículos 174, 175, 235 numeral 2, y 178 numerales 3, 4 y 5, de la Constitución Colombiana de 1991, según los cuales, el Presidente de la República, los magistrados de las Altas Cortes, y el Fiscal General de la Nación son titulares de éste.

Como objetivo principal de esta investigación, se pretende analizar la integralidad de la figura; es decir, si el fuero consagrado en la Constitución de 1991 para dichos servidores, cubija acciones tanto penales, como fiscales y disciplinarias. Se estudiarán los artículos constitucionales y el marco normativo del fuero, además, de la interpretación que de éste se ha hecho por parte de las altas cortes en diversas providencias con diferente valor vinculante, ya que debido a la carencia de jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ocupe de resolver de fondo el asunto de la integralidad o no del Fuero Constitucional, se acuden a diferentes pronunciamientos, esto es, conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Sentencias de Tutela y Sentencias de Constitucionalidad de los organismos de cierre del Ordenamiento Jurídico colombiano, en relación con su integralidad y alcance, de modo que se pueda evidenciar cómo es concebido el fuero, y cómo influye esta figura en la dinámica y equilibrio del poder estatal.

En relación a la consagración constitucional, la Constitución Política de 1991, consagra tres tipos de fuero atendiendo a las características del cargo y a la función de los altos servidores que protege. El primero, establecido en los artículos 186 y 235 –numeral 3º-, consagra el fuero de los Congresistas de la República. Por su parte, el artículo 235 –numeral 4– establece el fuero de los Ministros de Despacho, Embajadores y Jefes de misión diplomática, Procurador General de la Nación,

---

<sup>2</sup> La Corte Constitucional seleccionó la Sentencia de Tutela de la Corte Suprema de Justicia que otorgó fuero integral al Fiscal General de la Nación, el día 14 de Noviembre de 2013. Sentencia que se analizará en el capítulo: Integralidad del Fuero Constitucional.

Contralor General de la República, entre otros; sin embargo, sin desconocer la importancia del fuero para dichos servidores, este trabajo se circunscribe al estudio del tercer tipo, fijado en el artículo 174 superior, 235 numeral 2, y 178 numerales 3, 4 y 5, ya que debido a la coyuntura política, en relación a la investigación y juzgamiento de servidores investidos con dicho fuero, la discusión relativa a la integralidad o no de la figura constitucional, es conveniente y oportuna.

Con el fin de cumplir el objetivo central del presente escrito, se hace uso de la doctrina en la materia, sentencias proferidas por las Altas Cortes, conceptos de otras autoridades y debates en el marco de la adopción de una reforma con repercusiones en el Fuero Constitucional, toda vez que dichas fuentes abarcan la temática planteada y permiten concebir la realidad del tema objeto de estudio desde múltiples perspectivas, atendiendo a la diversidad y particularidad de las distintas maneras de acercarse al problema.

Para la presentación del trabajo, el presente texto estará dividido en cuatro capítulos; en primer lugar se hará un breve recuento histórico de la institución del fuero y su conceptualización. En un segundo momento, se desarrollará el Fuero Constitucional colombiano de los servidores enunciados, es decir; se identificará el marco constitucional y normativo de la figura en la Constitución Política de 1991 y sus antecedentes en la Carta Política de 1886. Acto seguido, en el tercer capítulo, se desarrollará el análisis acerca de la integralidad del Fuero Constitucional, para identificar los argumentos en torno a la tesis de la integralidad o no del fuero, mediante el análisis de diferentes pronunciamientos en lo relativo.

Para la identificación de dichos argumentos, se hará referencia a dos casos en los cuales la investigación y juzgamiento de aforados en los términos del artículo 174 superior, se puso en tela de juicio y que inspiran la preocupación por dilucidar el objeto de estudio, tales son: la investigación fiscal al Fiscal General de la Nación, Luis Eduardo Montealegre Lynett, por parte de la entonces Contralora General de

la República, Sandra Morelli Rico<sup>3</sup>, así como las investigaciones por el denominado carrusel de las pensiones del Consejo Superior de la Judicatura. En el cuarto capítulo, se desarrollará el análisis de la incidencia del Fuero Constitucional en el equilibrio del poder estatal. Posteriormente como un anexo, se enunciarán los cambios que se pretende dar a la institución del fuero con la reforma al equilibrio del poder del Estado. Cabe decir, que el objeto central del trabajo no es un monitoreo exhaustivo del trámite de la reforma constitucional, sin embargo, se hará referencia a los cambios propuestos a la figura del Fuero Constitucional hasta el ocho de mayo del 2015.

Finalmente, se presentarán las conclusiones de la investigación, sosteniendo que el fuero comprende las acusaciones que en materia disciplinaria y penal se hagan a los aforados, siendo el punto problemático las acusaciones que se hagan en materia fiscal, ya que existe un enfrentamiento en la interpretación que hacen las cortes de las disposiciones constitucionales, que dejan en la indeterminación la competencia para conocer de dichas acusaciones, esto es, la cláusula general de competencia otorgada a la Contraloría General de la República para la investigación fiscal de los aforados, y las disposiciones relativas al fuero de los mismos.

Se considera, que de lo consagrado en la Constitución Política de 1991 es insostenible la tesis de la integralidad del fuero, pues en un Estado de Derecho, las competencias deben ser explícitas y preexistentes sin que haya lugar a una interpretación extensiva de las mismas, así, el atribuir al Congreso de la República el conocimiento de las acusaciones que en materia fiscal se hagan a los aforados, significaría una extensión de su competencia constitucional, el desconocimiento de la cláusula general de competencia atribuida constitucionalmente a la Contraloría para el control fiscal y la exclusión de dicho control con fines resarcitorios a los aforados.

---

<sup>3</sup>En el momento coyuntural, la Doctora Sandra Morelli Rico, era la Contralora General de la República.

## CAPÍTULO I

### 1. FUNDAMENTO HISTÓRICO Y CONCEPTUALIZACIÓN DEL FUERO

En este capítulo se hace una breve caracterización de lo que se ha entendido por fuero, desde el lenguaje y como institución jurídica que ha permeado los ordenamientos jurídicos. Se identifican los elementos esenciales que configuran dicha institución, para conceptualizar así, la noción de fuero y sus rasgos centrales.<sup>4</sup>

La palabra fuero en español, derivado del latín Fórum hace referencia, según la definición dada por la Real Academia Española, a la “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo”<sup>5</sup>, definición que ha variado desde las primeras acepciones latinas que hacían referencia a lugares como: las plazas públicas, los mercados, los foros o tribunales y jurisdicción. Es por esto que, aunque morfológicamente la palabra fuero no representa ninguna dificultad, es difícil explicar la variada evolución semántica que ha tenido en los diversos países, por ejemplo, en Roma se llamó *Fórum* al tribunal y, por extensión, se le dio el mismo nombre a la jurisdicción de éste.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup>A este respecto se debe advertir al lector que el material bibliográfico en relación con el fundamento histórico del Fuero Constitucional como institución jurídica es escaso; lo que limita el desarrollo del trabajo investigativo referente a la historia del fuero.

<sup>5</sup>REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua Española. Definición de Fuero. [En línea]. 23.ª edición, publicada en octubre de 2014. Disponible en internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=fuero>.

<sup>6</sup> GARCIA, Alfonso. Aportación al estudio de los Fueros. España. Anuario de Historia del Derecho Español, 1956, pp. 387-446.



A juicio de Mérea,<sup>7</sup> de la acepción de fórum como jurisdicción —especialmente jurisdicción a la que alguien está sujeto— se llegó a adquirir la de derecho o privilegio, pues consideraba que el estar supeditado a una jurisdicción determinada y a el litigio ante ésta y no ante otra; constituía un derecho, una prerrogativa. Frente a esta perspectiva el autor García G.<sup>8</sup>, reconoce un significado diferente, ya existente en la época postclásica, cuyo punto de partida no fueron las acepciones “tribunal” o “jurisdicción”, sino otra diferente de *fórum*: “Modo de actuar el tribunal, tramitación en él”. De ahí, posteriormente, “Fuero” vino a ser, —en una época en la cual no había otro derecho que el consuetudinario o el fijado por el juez—, sinónimo de norma jurídica y de derecho.

A partir del siglo XI, al referirse al fuero de un lugar determinado, no se alude a una norma jurídica particular, sino al derecho vigente de él. Un derecho inicialmente no escrito, recogiendo lo verdaderamente diferenciador de un lugar<sup>9</sup>. Llega entonces, el concepto a las sociedades occidentales desde la Edad Media, momento en el cual la civilización occidental se organizaba en estamentos claramente definidos y estructurados en torno a las actividades que desempeñaban. El fuero entendido así, era un conjunto de normas que pertenecían a cada estamento particular que regían la actividad que ejercían, y otros aspectos de la vida cotidiana. En este contexto el fuero era entendido también como un privilegio que entregaba el rey o señor feudal a sus súbditos para que éstos se organizaran social y económicamente. Hoy en día, el término se aplica especialmente en el ámbito jurídico y en el político.<sup>10</sup>

El fuero siempre supone una noción de regionalidad y diferenciación, no necesariamente geográfica sino también institucional o administrativa, es por esto que se habla de diversos fueros, como el fuero militar, parlamentario, sindical, entre otros; lo que da a entender que el fuero es específico a cada sujeto en razón de sus funciones, y por ende, su validez se concreta en los límites de esa institución.

---

<sup>7</sup> MEREÁ, P. En torno da palabra “fórum”, notas de semántica jurídica. Revista Portuguesa de Filosofia, 1-2,1948, pp.485-494.

<sup>8</sup> GARCÍA, G. Óp. Cit., p. 387.

<sup>9</sup> ARROYAL ESPIGARES, P. J., & PALMA, Martín, M. T. La Tradición Manuscrita del Derecho de Cuenca, los Fueros de Plasencia, Villaescusa de Haro y Hueta. En: Historia. Instituciones. Documentos, 1992, Vol.19: 7-60. Depósito de investigación universidad de Sevilla.

<sup>10</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 7ª. ed. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1983.

Para identificar los rasgos esenciales de la institución del fuero, es conveniente partir del concepto de *Institución Jurídica*. Según Díaz Arenas: “las instituciones, cualquiera que sea su naturaleza, son ordenamientos sociales que buscan prevenir o resolver un problema de una forma continua, o garantizar la conservación de una solución que en un momento se juzga adecuada (...) esto significa que una sociedad diseña y crea las instituciones según el nivel de percepción que tenga de los problemas que le son propios y de las soluciones que juzga necesario conservar”<sup>11</sup>.

Esto explica la variada evolución de lo que el fuero ha comprendido y significado en diferentes momentos de la historia, como ya se hizo alusión. Con todo, el fuero en el ámbito jurídico contemporáneo se puede definir como la competencia jurisdiccional especial que se ha atribuido a ciertos funcionarios en razón de su cargo. En el ámbito del Derecho Constitucional, —conforme a la tradición y proceso de desarrollo de este derecho en algunos países que también disponen de dicha protección—, se ha entendido como:

La imposibilidad de poner en dinámica el órgano de justicia ordinaria de aplicación nacional, regional o local, para no ser detenidos, procesados y condenados sino conforme a un procedimiento previo especial, que permite garantizar el debido proceso, el desarrollo de sus funciones y el ejercicio del cargo, conforme a la investidura de quien ostenta tal carácter de servidor público o de una categoría de personas a quienes la Constitución sustrae un procedimiento especial para su investigación y juzgamiento <sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín. Estado y tercer mundo. El constitucionalismo, Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A. 1997. (Pág. 175)

<sup>12</sup> CASTRO PÉREZ, Armando. “Hermenéutica del Fuero Constitucional Parlamentario y Justicia Transicional Dentro de Los Procesos de Parapolítica en Colombia”. Documentos de Investigación. Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo, Extensión Bucaramanga. Febrero 2013. Pág.11.

Así, dentro del discurso jurídico actual, al concepto de fuero se pueden ligar características y rasgos esenciales que lo identifican, además de diversas razones que justifican su consagración dentro de los ordenamientos jurídicos. De esta suerte, dicha institución constituye una protección a la función que ejercen y no una prerrogativa o derecho personal, con el objetivo de garantizar la independencia, autonomía y el normal funcionamiento de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero, asegurar el equilibrio entre las funciones y órganos del Estado, y evitar interferencias que puedan ir en detrimento de los fines constitucionalmente establecidos.

No queda duda que la figura objeto de estudio, es una institución jurídico-política de importantísima envergadura, consagrada para garantizar el debido ejercicio de la ejecución de tareas y funciones de los servidores públicos aforados, sin embargo, la figura del fuero bajo diseños institucionales débiles, ha llegado a crear malestar en algunos ordenamientos jurídicos, como el colombiano, pues se argumenta que, más que garantizar los postulados del debido proceso y preservar el normal ejercicio de las funciones de los servidores aforados para el cabal cumplimiento de los fines últimos del Estado, dicha figura da lugar a altos niveles de impunidad debido a la ineficacia de las instituciones sobre las cuales recaen el juzgamiento de estos servidores públicos.

## CAPÍTULO II

### 2. FUERO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA EN COLOMBIA

Se pretende en este capítulo, identificar en el ordenamiento jurídico colombiano las normas constitucionales referentes al Fuero Constitucional y sus antecedentes en la constitución Política de 1886, ello con el propósito de ofrecer un panorama general de la institución. Posteriormente se puntualizará el marco constitucional y normativo del objeto de estudio, esto es, el Fuero Constitucional consagrado para los servidores del artículo 174 de la Constitución Política de 1991, como se manifestó en la introducción del presente.

#### 2.1 Consagración del fuero en la constitución política de 1991 y sus antecedentes en la carta política de 1886.

El Estado colombiano es un ente jurídico y político dotado de órganos e instituciones normativas, que tienen por objeto dar cumplimiento a los fines del Estado que constituyen su propia justificación,<sup>13</sup>tales como: promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo<sup>14</sup>. Es por esta razón, que la institución del Fuero Constitucional, fue consagrada para garantizar el debido ejercicio de la función de los altos servidores sobre los cuales se soporta la ejecución de los fines del Estado.

---

<sup>13</sup>NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e instituciones políticas. Editorial Temis S.A, Bogotá, Colombia. 2010. p. 258.

<sup>14</sup> CASTRO PÉREZ. Óp. Cit., p. 13

Además, al ser Colombia un Estado de Derecho, es de vital importancia garantizar el control sobre las instituciones y autoridades que lo conforman, pues es sobre la máxima de la responsabilidad de todos los funcionarios del Estado, que se busca evitar la impunidad y la corrupción. Así, la figura del Fuero Constitucional aunque supone una protección de las funciones que los altos servidores ejercen, es al mismo tiempo, la garantía de que dichas autoridades deben responder política y judicialmente por acciones y omisiones que contraríen el ordenamiento Jurídico.

Dicha máxima de responsabilidad de todos los funcionarios del Estado, estuvo consagrada en el artículo 20 de la Constitución de 1886, y se reprodujo en su totalidad, en el artículo 6 de la Constitución de 1991<sup>15</sup>.

Como antecedentes del Fuero Constitucional en la Constitución de 1886, los artículos 96<sup>16</sup>, 97<sup>17</sup> y 102,<sup>18</sup> se encargaron de facultar a la Cámara de Representantes y al Senado de la República, para investigar y juzgar —cuando existiera justa causa— al Presidente, Vicepresidente, ministros, Procurador y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado<sup>19</sup>, por delitos

---

<sup>15</sup> Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 6. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>16</sup> Constitución de Colombia. (1886). Artículo 96. “Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra los funcionarios de que trata el Artículo 102 (inciso 4)”.

<sup>17</sup> Constitución de Colombia. (1886). Artículo 97. “En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

1. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo;
2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena;
3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema;
4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una Diputación de su seno, reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, a lo menos, de los votos de los Senadores que concurran al acto.”

<sup>18</sup> Constitución de Colombia. (1886). Artículo 102. “Son atribuciones de la Cámara de Representantes (...)

4. Acusar ante el Senado, cuando hubiere justa causa, al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, a los Consejeros de Estado, al Procurador general de la Nación y a los Magistrados de la Corte Suprema.”

<sup>19</sup> Gaceta judicial, tomo LXII 2055-2056, páginas 451 y ss. Al parecer, en un principio, la Constitución no les había asignado el fuero a los Consejeros de Estado; pero la Corte Suprema, mediante la sentencia del 12 de septiembre de 1947, estableció

de indignidad por mala conducta, o en general, por las infracciones que éstos cometieran en el ejercicio de sus cargos. Bajo la vigencia de dicha Carta, el Consejo de Estado<sup>20</sup> estableció que la sanción de destitución, que se podría imponer a los aforados, era competencia exclusiva del Senado y de la Corte Suprema —Cuando se juzgaran por delitos comunes y la ley penal determinara la sanción de destitución respecto al tipo penal cometido—, mientras que, cuando se tratara de la mora en la tramitación de las acciones de inexecuibilidad de los decretos legislativos, sería competencia del Tribunal Disciplinario<sup>21</sup>.

Con respecto al carácter de las competencias de investigación y acusación asignadas al Congreso en la Carta de 1886, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 21 de junio de 1989<sup>22</sup>, precisó que el Congreso de la República tenía atribuciones políticas y disciplinarias, además de distinguir dos modalidades de fuero penal, según el funcionario del que se tratase; como se puede leer:

---

que como el Consejo de Estado, estaba al mismo nivel de la Corte Suprema, los magistrados de aquella corporación, también debían ser investigados y juzgados por el Congreso de la República.

<sup>20</sup>COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Anales del Consejo de Estado. Tomo XCII, año LII, p. 167 y ss.

<sup>21</sup>Este Tribunal fue establecido en 1945 como el encargado de resolver los conflictos de competencia ocurridos entre la jurisdicción común y la Contencioso Administrativa. Dicho Tribunal era competente también para juzgar las faltas disciplinarias de los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado. Sentencia de Tutela de 2013. M.P: Gustavo Enrique Malo Fernández.

<sup>22</sup>COLOMBIA, Corte Suprema de Justicia. Jurisprudencia y Doctrina. Tomo XVIII, número 213, septiembre de 1989.

Existen dos modalidades distintas de fuero penal ante la Corte Suprema de Justicia: el uno previsto para los funcionarios del Estado, y el otro para los demás altos dignatarios de la administración que señala la Carta. Para los primeros, o sea los enumerados en el artículo 102 de la Constitución Nacional, y que son el Presidente de la República, los ministros del despacho, el Procurador General de la Nación, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los consejeros de Estado, no sólo se establece el fuero penal para cuando hubiera causas constitucionales o legales condicionado a la acusación que formule la Cámara de Representantes, a la admisión pública de la misma en el Senado de la República y a la declaración de si hay o no lugar a seguimiento de causa, sino que, por los mismos hechos, se establece una jurisdicción especial de carácter político y disciplinario, es decir, no ordinaria. En este sentido el artículo 97 de la carta establece: (...) Conforme a estas previsiones, una vez que se ha agotado el proceso político y disciplinario y haya lugar a seguimiento de causa por la Corte Suprema de Justicia, se debe cumplir el mandato del artículo 85 que se acusa, por cuanto ya se desarrollará el proceso dentro de la jurisdicción ordinaria.

Para los segundos, o sea para los funcionarios enumerados en la atribución segunda del artículo 151 de la Carta, que son los jefes de Departamento Administrativo, el Contralor General de la República, los agentes consulares y diplomáticos de la nación, los gobernadores, los magistrados de tribunal de distrito, los comandantes generales y los jefes superiores de oficinas principales de hacienda de la nación, el fuero penal establecido por la Carta es directo y no está sometido a ningún requisito especial de procedibilidad, ni para los mismos hechos que dan lugar al juzgamiento (causas por motivo de responsabilidad por infracción de la Constitución o leyes, o por mal desempeño de sus funciones), se prevé alguna jurisdicción especial como si ocurre para el caso anterior<sup>23</sup>.

En lo concerniente al fuero establecido para los miembros del Congreso en esta carta, el artículo 107, consagró la inmunidad parlamentaria que consistía en que el Congresista no podía ser aprehendido, ni llamado a juicio en el transcurso del

---

<sup>23</sup> COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Acta No. 293, del 05 de septiembre de 2013. Gaceta judicial de la Corte Suprema de Justicia. M.P: Gustavo Enrique Malo Fernández. Santafé de Bogotá.

período de sesiones, ni cuarenta días antes ni veinte días después al efecto de lo cual se requería permiso de la Cámara correspondiente.

Posteriormente, con la Asamblea Nacional Constituyente que dio como resultado la Constitución Política de 1991, se evidenció la gran preocupación por la promoción de los mecanismos de control político y judicial entre las ramas del poder público, pues desde el inicio de los debates, se consideró la necesidad de mantener dicha protección a favor de los altos funcionarios del Estado, para lo cual, entre otras cosas, se atribuyó a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, la competencia para acusar —cuando hubiere causas constitucionales o legales— a los servidores investigados, ante el Senado.

A propósito del concepto de causas constitucionales mencionado, consagrado en el numeral 3 del artículo 178 de la constitución Política, hay que decir que son aquellas que habilitan u otorgan la competencia a la Cámara de Representantes, para conocer de las acusaciones que se enmarquen dentro de éstas, pues hacen referencia al ámbito de aplicación material y al alcance de la figura del fuero. De la sola lectura de las disposiciones constitucionales, no se logra vislumbrar con claridad el contenido de dicha expresión, preocupación que es motivo central de este trabajo para la determinación de la integralidad o no del Fuero Constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano. Es justamente esta indeterminación, la que ha llevado a diversos pronunciamientos de los órganos de cierre de las jurisdicciones, en relación al alcance del Fuero Constitucional y que como se explicó, inspira el presente trabajo investigativo.

Con respecto a la consagración Constitucional del fuero, la Constitución Política de 1991 estableció tres categorías de fuero para los altos funcionarios, a quienes por estar sometidos a un régimen de responsabilidad especial, se les asignó un juez diferente al ordinario para conocer de las acusaciones que a ellos se hagan, sobre los hechos u omisiones a que hubiere lugar.



Así, el primer Fuero Constitucional —que como se expuso en la introducción, es el objeto central de análisis respecto a su integralidad o no, y que encuentra mayor desarrollo en el acápite siguiente— está consagrado en el artículo 174 para el Presidente de la República —o quien haga sus veces—, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. En estos casos, el fuero tiene dos momentos. En un primer momento, los mencionados funcionarios únicamente, pueden ser investigados y juzgados por el Congreso de la República y luego, en un segundo momento dada la comisión de algún delito, por la Corte Suprema de Justicia, tal como lo indican los artículos 175 y 235 de la Constitución Política.

Con lo expuesto, en relación al primer Fuero Constitucional, puede concluirse que no hubo solución de continuidad entre las normas relativas al mismo, consagradas en la Carta Política de 1886 respecto de la Constitución de 1991; pues la segunda, mantuvo la facultad de la Cámara de Representantes—para la acusación— y del Senado—para el juzgamiento—, de los altos funcionarios del Estado, siendo la única modificación la de ampliar el radio de acción del Congreso, en cuanto al número de aforados, habida cuenta de las nuevas instituciones y de los nuevos servidores públicos que entraron a formar parte del aparato estatal desde 1991.<sup>24</sup>

Igualmente este radio de acción del Congreso tal como lo expone la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia,<sup>25</sup> se modificó según se fue perfilando la nueva estructura Estatal ya que en un inicio, entre los funcionarios sometidos a dicho fuero, se ubicó al Presidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, a los magistrados de las Altas Cortes, pero paulatinamente, la Asamblea Nacional Constituyente incluyó, excluyó y reagrupó a otros funcionarios, para finalmente, definir en el artículo 174 Superior, como sujetos del régimen especial de responsabilidad a los funcionarios ya enunciados.

---

<sup>24</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C-198 de 1994. 21 de abril 1994. MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

<sup>25</sup> COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Óp. Cit., Pág. 31.

El segundo Fuero Constitucional consagrado en los artículos 186 y 235 numeral 3 de la Constitución Política, es atribuido a los miembros del Congreso de la República, quienes son investigados y juzgados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia cuando hubiere lugar. Aunque este fuero no constituye el objeto de estudio del trabajo —por las razones ya esbozadas en la introducción del mismo—, se acude a éste con el objetivo de lograr una mayor comprensión de la figurada estudiada, ya que las razones que lo justifican y sus características, son de gran utilidad para estos efectos. Además, es importante advertir al lector la diferencia entre los conceptos de Fuero Constitucional Parlamentario e Inviolabilidad Parlamentaria, que suelen ser confundidos y que están ligados ambos, a la calidad que ostentan los Congresistas de la República.

Así, dentro de la protección que la Constitución Política de 1991 incorpora, con el propósito de garantizar la independencia y autonomía de los miembros del Congreso frente al ejecutivo y al poder judicial, la Carta Constitucional concede a los Congresistas dos prerrogativas especiales: el de la Inviolabilidad parlamentaria y del Fuero Constitucional. El primero, consiste en que los Senadores y Representantes no serán responsables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. Conforme al artículo 185 de la Constitución Política de 1991, en el uso de la palabra, sólo serán responsables ante la Cámara a que pertenezcan, pero podrán ser llamados al orden por quien presida la sesión, y sancionados de acuerdo con el reglamento, por las faltas que cometan.

El fin último de dicha inviolabilidad no es otro, sino el de garantizar que los que representan la voluntad de los electores, puedan emitir libremente sus votos y opiniones, sin que sus palabras se vean reprimidas por el temor a que éstas puedan ocasionar persecuciones judiciales o políticas. Finalmente, lo que se busca es garantizar una plena libertad e independencia en lo que se conoce como la formación de la voluntad colectiva del Congreso de la República, representación de la voluntad del pueblo colombiano.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. SU- 047 de 1999. 29 de enero de 1999. M.P: Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

Por otro lado, a diferencia de la Carta anterior, la Constitución Política de 1991, eliminó el privilegio de la inmunidad parlamentaria, sustituyéndolo por el del Fuero Constitucional de los Congresistas. Según el artículo 186, “de los delitos cometidos por los Congresistas debe conocer en forma privativa, la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que puede ordenar su detención. Sin embargo, en caso de flagrante delito, deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la Corte Suprema de Justicia.”<sup>27</sup> Además, el artículo 235 del mismo texto, establece entre una de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, la investigación y el juzgamiento de los miembros del Congreso.

Es importante anotar, en relación con el fuero Constitucional Parlamentario, que en la sentencia T-1320 de diciembre 10 de 2001, la Corte Constitucional señala que el fuero otorgado a los congresistas, no se instituye como un privilegio de carácter personal, sino en razón de la investidura y con una finalidad protectora de la integridad y la autonomía del Congreso, advirtiendo además, que a raíz de esto no puede admitirse que sólo tenga operancia respecto de hechos presuntamente delictuosos que sean cometidos por el sindicado cuando ostente la calidad de miembro del Congreso, pues, aun cuando en este caso tiene fuero, también éste se extiende a hechos anteriores a su posesión como congresista, cuando el proceso penal se adelanta mientras se encuentran en ejercicio de sus funciones. Es decir, “si el hecho se cometió antes de que el sindicado tuviera la calidad de miembro del Congreso pero el proceso penal respectivo se inicia después de que adquiera dicha calidad, el fuero ha de aplicarse necesariamente para cumplir con la finalidad constitucional que se le asigna que, se repite, no es de carácter individual ni en beneficio personal, sino institucional.”<sup>28</sup>

Finalmente, en el tercero de los grupos, el fuero se consagra en el artículo 235, numeral 4, de la Constitución Política de 1991. Éste comprende los ministros del

---

<sup>27</sup> PÉREZ ESCOBAR, José. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. S.A. Bogotá, Colombia. 1997, p. 475  
Pérez Escobar, J. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis S.A. (1997) p. 475.

<sup>28</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Revisión de Tutela. T-1320 de 2001. 10 de diciembre de 2001. M.P: Alfredo Beltrán Sierra. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

Despacho, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, los Agentes del Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, los Tribunales superiores y administrativos, los Directores de Departamentos Administrativos, los Embajadores y Jefes de misión diplomática o consular, los gobernadores, los magistrados de tribunales y los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública. Este tercer grupo de altos funcionarios, es juzgado de forma directa por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vice fiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías. Así mismo, cuando los enunciados funcionarios hayan cesado en el ejercicio de sus cargos el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

## 2.2 Fuero para los Servidores contemplados en el artículo 174 de la Constitución Política de 1991 y su reglamentación.

En este acápite se explican los artículos constitucionales y normas pertinentes, que constituyen el fundamento normativo del fuero objeto de estudio para los servidores contemplados en el artículo 174 superior, y que encuentra sustento en los artículos 175, 235 numeral 2, y 178 numerales 3, 4 y 5, de la Constitución Política de 1991. Éste se reglamenta en diferentes normas tales como la Ley 5ª de 1992, Ley 600 de 2000, Ley 906 de 2004 y Ley 270 de 1996 modificada por la Ley 1285 de 2009.

Para empezar a estudiar los alcances de dicho fuero, es necesario hacer referencia a la competencia jurisdiccional que la Constitución Política de 1991 estableció para el Congreso de la República cuando definió las autoridades que administran justicia. Para ello, el inciso segundo del artículo 116, dispuso que el Congreso ejerza determinadas funciones judiciales, funciones que están repartidas entre el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Según el artículo 174 superior, compete al Senado “conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del

Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos". Así mismo, el artículo 178 constitucional al establecer las atribuciones de la Cámara de Representantes, le da a ésta la competencia para acusar ante el Senado a cualquiera de los altos funcionarios mencionados cuando hubiere "causas constitucionales", e igualmente para conocer de las denuncias y quejas que ante ella presenten el Fiscal General de la Nación o los particulares contra dichos funcionarios y, si lo encuentra procedente, formular acusación ante el Senado. La Cámara podrá requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de dichas investigaciones y comisionar la práctica de pruebas cuando lo considere pertinente.

En relación con el procedimiento que tienen los aforados en el Senado, preceptúa el artículo 175 Constitucional en su numeral primero, que el acusado podrá quedar de hecho suspendido de su empleo, siempre que la acusación sea públicamente admitida. En su numeral segundo, establece que "si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena". Agrega el numeral tercero del mismo artículo, que en caso de que la acusación se refiera a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Este procedimiento ante el Congreso, referente al juzgamiento de los altos funcionarios de que trata el artículo 174 superior, se encuentra regulado en el capítulo cuarto —artículos 327 al 366— de la Ley 5ª de 1992, "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes." proceso que se expone a continuación:

La investigación al aforado, comienza con la denuncia contra altos funcionarios — que debe presentarse personalmente por el denunciante ante la Comisión de

Investigación y Acusación— contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, contra los magistrados de las Altas Cortes o contra el Fiscal General de la Nación, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes. Dicha denuncia se presentará por escrito acompañado de las pruebas que tenga el denunciante o de la relación de las pruebas que deban practicarse y que respaldan la denuncia o queja.

El Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación, dentro de los dos días siguientes, repartirá la denuncia o queja entre los representantes que integran la Comisión.<sup>29</sup> El Representante-investigador, dentro de los dos días siguientes, citará al denunciante o quejoso para que se ratifique bajo juramento, si no se ratifica y no se encuentra mérito para investigar oficiosamente, se archivará el asunto y el representante-investigador informará de ello al Presidente de la Comisión. Si se ratifica, se dará lugar a la apertura de la investigación y el Representante-Investigador proferirá Auto de sustanciación, contra el que no procede recurso alguno, ordenando abrir y adelantar la correspondiente investigación. Este procedimiento como todos los procesos judiciales y administrativos, tiene como pilar el principio del debido proceso, además, rige el principio de libertad del procesado por lo que no hay lugar a proferir medida de aseguramiento alguna contra él.

El término para la realización de la investigación es de treinta días, pero, cuando se trate de delitos conexos o sean dos o más los procesados, el término será de sesenta días. La terminación del proceso y el archivo del expediente, procederá en cualquier momento del proceso, teniendo en cuenta los términos y causales del Código de Procedimiento Penal.

Agotada la investigación o vencido el término legal para realizarla, el Representante-Investigador—que para los casos de investigación de delitos comunes, tendrá las mismas atribuciones, facultades y deberes que los Agentes de la Fiscalía General de la Nación— dictará Auto declarándola cerrada. En este mismo Auto, contra el

---

<sup>29</sup>A quien se le reparta se le denominará Representante-Investigador.

que no procede recurso alguno, se ordenará dar traslado por el término de diez días al defensor, para que presente sus puntos de vista sobre la investigación. Vencido el término del traslado, dentro de los diez días siguientes, presentará al Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación el proyecto de resolución de acusación o de preclusión de la investigación.<sup>30</sup>

Recibido el proyecto de resolución calificadora, la Comisión de Investigación y Acusación se reunirá dentro de los cinco días siguientes para estudiar y decidir si se aprueba o no el proyecto presentado. En caso de ser rechazado, se designará a un nuevo representante para que elabore la resolución, de acuerdo con lo aceptado por la Comisión.

Si la resolución calificatoria aprobada precluye la investigación, se archivará el expediente, mientras que si es de acusación, el Presidente de la Comisión remitirá el asunto al Presidente de la Cámara y ésta se reunirá en pleno dentro de los cinco días siguientes para estudiar y decidir sobre la acusación aprobada por la Comisión. Si la Cámara de Representantes en pleno, aprueba la resolución de acusación, el Presidente de la Cámara, dentro de los dos días siguientes, enviará el expediente al Presidente de la Comisión de Instrucción del Senado, para que éste, dentro de los dos días siguientes, reparta el asunto por sorteo entre los Senadores integrantes de la Comisión de instrucción<sup>31</sup>. El Senador-Instructor estudiará el asunto y presentará un proyecto de resolución admitiendo o rechazando la acusación. En caso de ser rechazada, deberá proponer la cesación de procedimiento. Este proyecto se presentará a la Comisión de Instrucción para que dentro de los dos días siguientes, se reúna para decidir si acepta o no el proyecto presentado por el ponente, o si por el contrario se archiva el asunto. En ambos casos —cesación del procedimiento o admisión de acusación— se necesita que el Senado en pleno decida sobre la determinación a tomar.

---

<sup>30</sup>Los requisitos sustanciales y formales de estas dos formas de calificación, serán los exigidos por el Código de Procedimiento Penal.

<sup>31</sup> A quien corresponda en reparto se le denominará Senador-Instructor.

Una vez admitida la acusación o revocada por vía de apelación la decisión de la Comisión Instructora, se inicia el juzgamiento en el Senado, momento en el cual quedará suspendido inmediatamente el funcionario. En caso de que la acusación se refiera a delitos comunes, se citará al acusado y se le pondrá a disposición de la Corte Suprema de Justicia, junto con el expediente.

Si la resolución de acusación fuere por hechos cometidos en el ejercicio de funciones públicas o en relación con las mismas, el Senado señalará fecha para la celebración de audiencia pública, dando traslado de la actuación en un término de quince días para que las partes formulen sus alegatos.

El Senado dará inicio a la audiencia pública, con la lectura de las piezas de la actuación que los Senadores o las partes soliciten y una vez concluidas las intervenciones en la audiencia pública, se deberán retirar del recinto del Senado, el acusador, el acusado y su defensor y se dará comienzo a la sesión privada, durante la que cualquier Senador podrá solicitar la lectura de la actuación y de las piezas que considere convenientes.

Al iniciarse la sesión privada, el Presidente del Senado someterá al estudio de los Senadores un cuestionario acerca de la responsabilidad del acusado por el cargo o cargos formulados en la resolución de acusación; en caso de que la resolución de acusación contenga varios cargos, para cada uno de ellos se formularán cuestionarios separados.

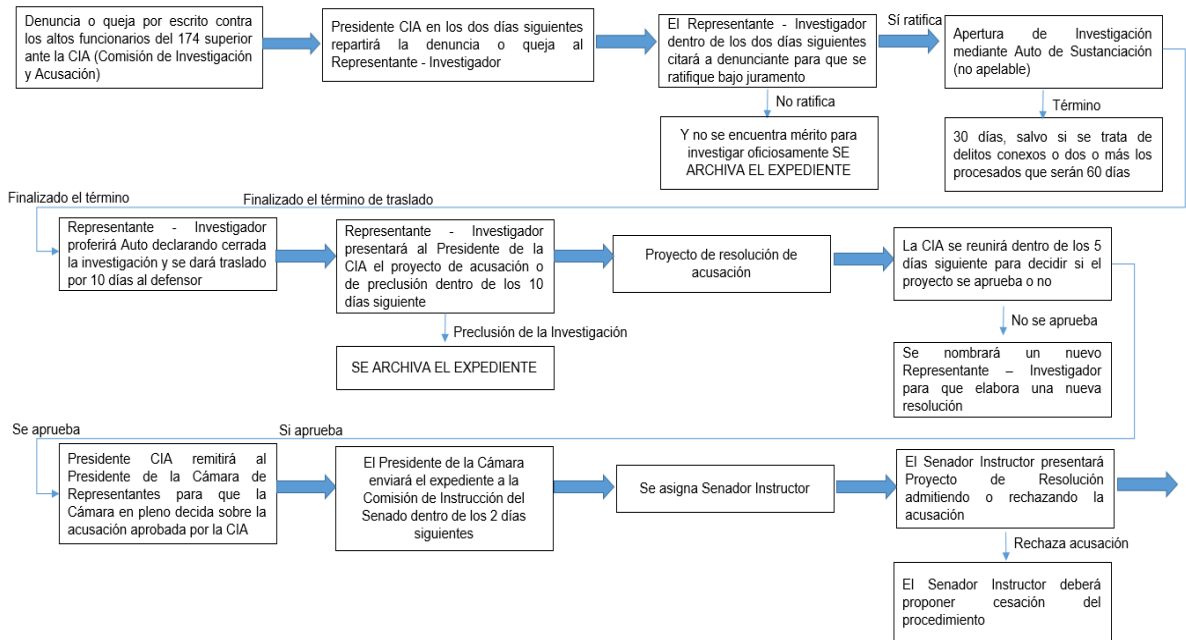
Una vez adoptada la decisión del Senado por la mayoría de votos que establece el artículo 175, numeral 4 de la Constitución Política (dos tercios de los votos de los presentes), se continuará la sesión pública para dar a conocer la decisión, y se pasará la actuación a la Comisión que lo instruyó para que redacte el proyecto de sentencia, de conformidad con las respuestas dadas a los cuestionarios en un término improrrogable de quince días. Adoptada la sentencia, será firmada por el

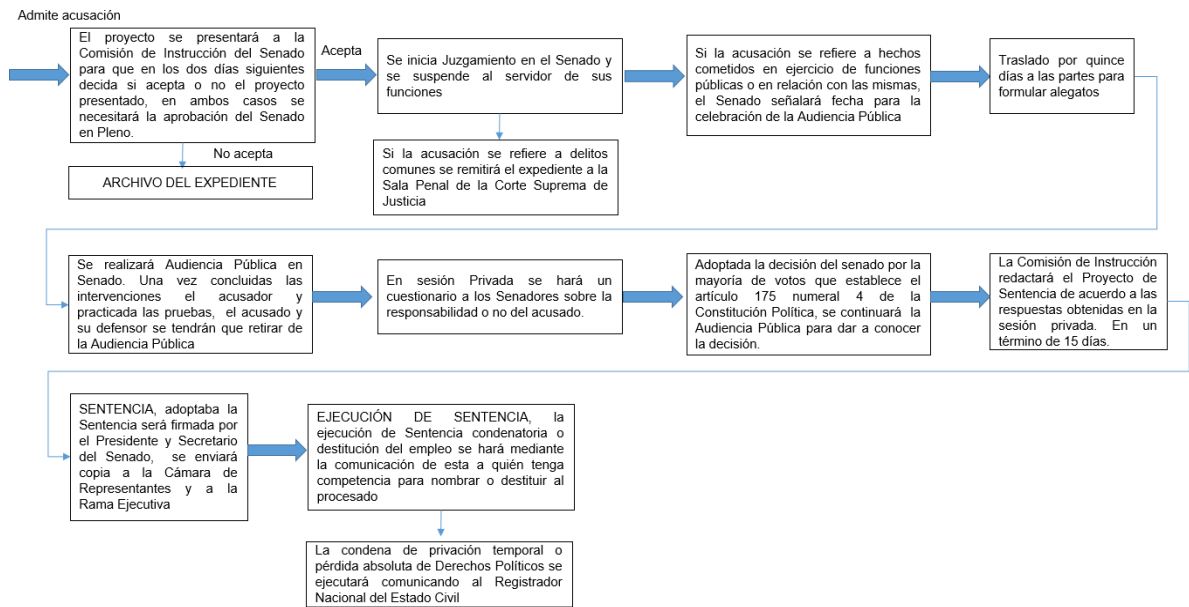


Presidente y Secretario del Senado y una copia de la misma será enviada a la Cámara de Representantes y a la Rama Ejecutiva.

La ejecución de la sentencia condenatoria o destitución del empleo, se hará mediante la comunicación de ésta, a quien tiene la competencia para nombrar o destituir, con la finalidad de que la cumpla. La condena a la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, se ejecutará, comunicando dicha sentencia al Registrador Nacional del Estado Civil a fin de que la cumpla. Finalmente, la Ley 5ª de 1992 establece que todo vacío procedimental que se pueda presentar, será suplido por las disposiciones del Código de Procedimiento Penal.

**FLUJOGRAMA DONDE SE EXPLICA EL PROCEDIMIENTO REFERENTE AL JUZGAMIENTO DE ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ARTÍCULOS 327 AL 366 DE LA LEY 5ª DE 1992.**





FUENTE 1: Flujograma de autoría propia.

Según la Corte Constitucional, el sentido de las normas anteriores constituye un requisito de procedibilidad para que pueda producirse la intervención de la Corte Suprema de Justicia, como lo señala el artículo 235 que consagra la competencia de juzgamiento en cabeza de ésta, en estos precisos términos: "juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3." Todas estas reglas procesales de forma y contenido constitucionales, están destinadas a preservar la autonomía y la dignidad de los cargos amparados con el fuero.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C-222 de 1996. Mayo 16 de 1996. M.P: Fabio Morón Díaz. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

Además de lo consagrado en Constitución Política, la Ley 906 del 2004 establece en el capítulo segundo artículo 32<sup>33</sup>, la competencia que tiene la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para el juzgamiento de los funcionarios a que se refieren los artículos 174 y 235 numeral 2 de la Carta, además del juzgamiento a que se refiere el artículo 235 numeral 4 de la misma; salvo los casos de que trata el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución Política, los cuales continuarán su trámite por la Ley 600 de 2002, esto es, la investigación y juzgamiento de los miembros del Congreso, tal como lo establece el artículo 533 de derogatoria y vigencia del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004.

Es importante anotar que la Constitución Política consagra en relación a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, cláusulas generales de competencia para el conocimiento de procesos fiscales y disciplinarios. Dichas cláusulas de competencia se encuentran en los artículos 268 numeral 5, que atribuye como una de las competencias de la Contraloría, la de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma, no habiendo en ésta ninguna excepción expresa en relación con los aforados, lo que podría explicar la indeterminación al alcance del Fuero Constitucional, en esta materia. Por otro lado, el artículo 277 numeral 6 superior, en el cual se establece que “el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley”; y a su vez, el artículo 278 numeral 2, cuando consagra las funciones que podrá ejercer el directamente el Procurador General, sólo establece, en relación con los aforados, la posibilidad de emitir conceptos los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial, con lo que se puede concluir que la Constitución excepciona a los aforados del 174 superior, de dicha cláusula general, lo que explica la regulación legislativa que se expone a continuación.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>También el numeral 4 de dicho artículo le da la competencia a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para la definición de competencia cuando se trate de aforados constitucionales y legales, o de tribunales, o de juzgados de diferentes distritos.

<sup>34</sup>Esta excepción del poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación en relación con los aforados, se regula también en el artículo 3 de la Ley 743 de 2002.

En relación con las faltas disciplinarias de dichos aforados, el artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia —Ley 270 de 1996—, establece en su parágrafo segundo que los magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación en materia disciplinaria, están sujetos al régimen previsto por los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución, para lo que el Congreso de la República debe adelantar el proceso disciplinario a través de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Comisión Instructora del Senado de la República. Ésto es coherente con lo regulado en el artículo 3 de la Ley 734 de 2002, cuando establece que el Consejo Superior de la Judicatura es competente para conocer, hasta la terminación del proceso, de las faltas atribuidas a los funcionarios de la rama judicial, salvo los que tengan Fuero Constitucional. Por otro lado, en los artículos 178 y 179, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia regula la función jurisdiccional del Congreso de la República de manera concordante con la Constitución.

En el mismo sentido, el Código Disciplinario Único —ley 734 de 2002—, que modifica la ley 200 de 1995, al establecer en su artículo 49 las causales de mala conducta para los efectos señalados en el numeral 2<sup>35</sup> del artículo 175 de la Constitución Política, dispone que cuando las faltas gravísimas enunciadas en el artículo 48<sup>36</sup> de la ley 734 de 2002 fueran realizadas por el Presidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y por el Fiscal General de la Nación, constituirán causales de mala conducta. Lo anterior permite concluir que la consecuencia jurídica establecida para los funcionarios aforados por el artículo 174 de la Constitución Política, no puede ser distinta a la de destitución del empleo, la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos del funcionario.

En relación con el control fiscal, la Constitución en su artículo 268, y las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 modificada en lo relativo al proceso de responsabilidad fiscal por la Ley 1474 de 2011—Estatuto Anticorrupción—, dotaron a la Contraloría

---

<sup>35</sup>Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 175, numeral 2: "Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena".

<sup>36</sup>Ley 734 (2002). El artículo 48 Consagra las faltas gravísimas en 65 numerales.

General de la República de facultades que le permiten realizar, respecto de los servidores públicos y particulares que administren fondos o bienes del Estado el control financiero, de legalidad, de gestión y de resultados, revisar las cuentas y evaluar los mecanismos de control interno.

De este modo, el artículo 2º de la ley 42 de 1993 prevé que son sujetos pasivos del control fiscal por parte de la Contraloría “los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República”. Así mismo, el artículo 1º de la Ley 610 de 2000 “por medio de la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, determina que dichas actuaciones tienen por fin el establecimiento de la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Igualmente, es importante anotar que un fallo de responsabilidad fiscal en firme, presta mérito ejecutivo, y que además, en caso de no hacerse la restitución, al responsable fiscalmente, se le genera una inhabilidad para ser nombrado y para celebrar contratos, consecuencia de gran trascendencia de los procesos fiscales.

Así las cosas, conforme a la regulación estudiada, queda claro que la figura del fuero consagrada en la Constitución Política para dichos servidores, comprende causas penales y disciplinarias, no habiendo regulación especial para las causas fiscales cometidas por los mismos servidores ni un régimen de responsabilidad especial, pues ni los artículos referidos al control fiscal —artículo 2 de la ley 42 de 1993 y artículo 1 de la ley 610 de 2000—, ni los artículos 267 y 268 de la Constitución, formulan distinción alguna entre los funcionarios sujetos a control fiscal, situación que permitiría concluir que los altos dignatarios no están excepcionados del control fiscal.

Finalmente, después de revisar las disposiciones constitucionales y su regulación referente al fuero de los servidores públicos enunciados, se hacen evidentes algunos interrogantes que surgen de la lectura de la Carta, pues cuestiones como el significado de “causas constitucionales”, el ámbito de aplicación material del fuero en causas de naturaleza fiscal y el carácter de integral o no de la figura, suponen el interrogante que motiva este trabajo.

Es por lo anterior que estas disposiciones constitucionales, han sido objeto de desarrollo jurisprudencial, por parte de las Altas Cortes del Ordenamiento Jurídico colombiano, que a raíz de diferentes situaciones, se han esforzado por delimitar su alcance, su ámbito de aplicación, y en general; el funcionamiento de la figura constitucional del fuero, objeto de grandes controversias.

## CAPÍTULO III

### 3. INTEGRALIDAD DEL FUERO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

Cuando se pregunta por la integralidad del Fuero Constitucional colombiano se quiere indagar por la naturaleza de las faltas que dan lugar a la determinación del juez de conocimiento, y a la asignación de la competencia especial que tiene cierta autoridad para conocer de las acusaciones de las acciones y omisiones en contra de los aforados constitucionales. Es necesario entonces, en este capítulo, realizar un análisis sobre la tesis que han sostenido los diferentes tribunales en este sentido, ya que las disposiciones constitucionales que consagran dicha protección han sido objeto de desarrollo jurisprudencial por las Altas Cortes, que a raíz de diferentes situaciones se han esforzado por delimitar el alcance del Fuero Constitucional, es decir, su ámbito de aplicación material, objeto de grandes controversias.

Debido a la poca claridad de las disposiciones constitucionales en lo que tiene que ver con el objeto de este trabajo, se hace notoria la constante e incesante necesidad de interpretación de éstas, cada vez que se requiera para la solución de problemas jurídicos, con el fin de que la Carta Constitucional sea desarrollada, cumplida y aplicada, en los términos precisos.<sup>37</sup> Cabe decir, que es la Corte Constitucional como órgano de cierre del ordenamiento jurídico, la única autoridad legitimada para interpretar la Constitución con efectos vinculantes, pero al no haber un pronunciamiento de ésta que de por terminada la controversia en lo referente al ámbito de aplicación material del fuero, se tienen en cuenta los argumentos que respaldan la tesis de cada una de las cortes al ser los órganos de cierre de las jurisdicciones. Además, se consideran para efectos de la discusión, los argumentos que sostienen otras autoridades, esto es, la Contralora General de la República<sup>38</sup> y

---

<sup>37</sup> PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. S.A. Bogotá, Colombia. 1997, p. 475

<sup>38</sup> Durante la controversia, la Contralora General de la República fue la Doctora Sandra Morelli Rico, por esa razón, en el trabajo se referirá a ésta como la Contralora General de la República. Sin embargo debe aclararse al lector que el actual Contralor General de la República es el Doctor Edgardo Maya Villazón, elegido para el periodo 2014-2018.



el Fiscal General de la Nación que por estar en medio de la polémica, dieron lugar al debate.

Por esta razón, se hace referencia a dos controversias que han puesto en vilo a la figura del Fuero Constitucional en el país, estas son: (i) el denominado carrusel de pensiones en el Consejo Superior de la Judicatura, en el cual algunos magistrados de este tribunal presuntamente nombraron a allegados suyos para que, ocupando el puesto por un corto período de tiempo, se hicieran acreedores a pensiones que podían triplicar el salario que devengaban antes de llegar a la Judicatura. (ii) el caso controversial entre la Contralora General de la República y el Fiscal General de la Nación, en la que se puso en entredicho la competencia de la primera para las labores de investigación y determinación de la responsabilidad fiscal del segundo.

Es importante, anotar además, que las providencias a las que refiere el presente capítulo son de diversa naturaleza y de un valor vinculante diferente, pues debido a la carencia de jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ocupe de resolver de fondo el asunto de la integralidad o no del Fuero Constitucional, se acuden a diferentes pronunciamientos, esto es, conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Sentencias de Tutela, Sentencias de constitucionalidad; Sin embargo el capítulo no se pregunta por la prevalencia de las providencias sobre otras, sino que el objetivo central es identificar los argumentos que se arguyen en las diferentes Cortes.

### 3.1 Tesis de los órganos de cierre de las jurisdicciones respecto a la integralidad del fuero constitucional.

#### 3.1.1 Tesis de la Corte Constitucional.

A propósito de las causas disciplinarias que dieran lugar a procesos disciplinarios de los aforados, la Corte Constitucional colombiana, mediante providencia C-417 de 1993<sup>39</sup>, declaró inexecutable el artículo 9, numeral 3, del Decreto 2652 de 1991<sup>40</sup>— hoy derogado por la Ley estatutaria 270 de 1993—, ya que le confería a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la competencia para conocer en única instancia de los procesos disciplinarios en contra los magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación, cuando dichos procesos se adelantaran por una causa distinta a la indignidad por mala conducta.

Es pertinente traer a colación la citada sentencia, porque allí la Corte Constitucional consideró que la norma contrariaba la Constitución, en razón a que la competencia para adelantar procesos disciplinarios en contra de los magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación, había sido conferida expresamente a otra rama del poder público y, por ende, se afectaba el fuero especial que ampara a los magistrados de las altas corporaciones de justicia y al Fiscal General de la Nación. Bajo este entendido, la Corte, reconoció que el Fuero Constitucional cobijaba además de las causas penales, las investigaciones de carácter disciplinario, de que pudieran ser objeto los mencionados funcionarios.

---

<sup>39</sup>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C- 417 de 1993. 4 de octubre de 1993. MP: José Gregorio Hernández Galindo. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

<sup>40</sup>Decreto 2652. (1991). Artículo 9, acerca de las competencias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior, numeral 3: "Conocer en única instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, y el Fiscal General, por causa distinta a la indignidad por mala conducta, así como de los magistrados de los tribunales y Consejos Seccionales y de los demás funcionarios cuya designación corresponda al Consejo Superior."

Otro pronunciamiento que es importante analizar para los efectos del presente, es la Sentencia C-037 de 1996<sup>41</sup>, por la cual la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de la Ley 270 de 1996. En esta Sentencia, la Corte, en relación con el Fuero Constitucional del artículo 174 superior, revisó el numeral 5 del artículo 180<sup>42</sup> concerniente a las funciones de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, declarando la exequibilidad condicionada del artículo, pues si bien la norma se basaba en lo dispuesto por el numeral 4o del artículo 178 de la Carta, debía precisarse que la norma constitucional no previó la posibilidad de que las autoridades formulen quejas o denuncias. Por lo que entiende la Corte, que la exequibilidad del numeral examinado, se condiciona a que la participación de las autoridades de que habla el artículo, deberá hacerse bajo la calidad de ciudadano y no como servidor público.

Por otra parte, la Corte declara la inexecutable de la palabra “disciplinarias” contenida en la norma que se examinó, y estimó que es inexecutable en la medida en que “ella establece una limitación o una precisión que el precepto superior no contempla. Así entonces, se entenderá que el Fiscal General de la Nación, las autoridades y los particulares podrán acusar a los funcionarios que gocen de Fuero Constitucional por todo tipo de faltas, incluyendo lógicamente las disciplinarias.”

En esta misma Sentencia—C-037 de 1996—, en relación al párrafo segundo<sup>43</sup> del artículo 112 de la misma Ley —Ley 270 de 1996—, la Corte declaró la

---

<sup>41</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C-037 de 1996. 5 de febrero 1996. MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

<sup>42</sup>Ley 270. (1996).Artículo 180. “La Comisión de Investigación y Acusación ejercerá las siguientes funciones: 5. Conocer de las denuncias y quejas por las faltas disciplinarias que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación, demás autoridades o por los particulares contra los expresados funcionarios y que presten mérito para fundar en ella acusaciones ante el Senado.” El inciso fue declarado CONDICIONALMENTE exequible, según lo expone la Corte Constitucional en la parte motiva de la Sentencia C-037-96.

<sup>43</sup>Ley 270. (1996). Artículo 112. Sobre las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura: PARÁGRAFO 2o. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación en materia disciplinaria, están sujetos al régimen previsto por los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política, para lo cual el Congreso de la República adelantará el proceso disciplinario por conducto de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Comisión Instructora del Senado de la República.

exequibilidad de dicho párrafo, remitiéndose a los argumentos esbozados en la sentencia anteriormente referida —C-417 de 1993— a saber:

Los citados funcionarios, dada su alta investidura y la necesaria autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, únicamente están sometidos al escrutinio y juicio del Senado de la República, cuando incurran en las faltas que la Constitución contempla, y al de la Corte Suprema de Justicia -Sala Penal- cuando se trate de la comisión de delitos. Por tanto, en razón del mismo fuero, se hallan excluidos del poder disciplinario del Consejo Superior de la Judicatura que, en los términos del artículo 257, numeral 3, de la Constitución, ha de ejercerse por dicha Corporación sobre los funcionarios de la Rama Judicial carentes de fuero y sobre los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley. Se trata de garantizar, como lo hace la Constitución mediante tales normas, que no exista ninguna clase de interferencia por parte de unos órganos judiciales en las funciones que ejercen otros con igual rango constitucional. Ello armoniza con la garantía de autonomía funcional de los jueces plasmada en sus artículos 228 y 230 de la Constitución.

En relación con las competencias, concepto fundamental en un Estado de Derecho, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-319 de 2007<sup>44</sup>—por medio de la cual estudia la constitucionalidad del numeral 2 parcial, del artículo 3 de la ley 909 de 2004—, cuando se pronuncia respecto a la esencia de lo que significa “competencia” en el Estado Social de Derecho, expone que las atribuciones y competencias de los órganos estatales no sólo deben ser constitucionales o legales sino también preexistentes y explícitas, pues son estas características, las que reafirman el Estado de Derecho y evitan el abuso y posible desafuero, de los órganos estatales respecto de sus facultades constitucionales o legales. Es decir, la Corte Constitucional reconoce que “en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión”, pues eso llevaría a que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad, auto estableciéndose los límites de su propia actividad, e invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades. Por lo que se dibujaría un abuso del poder, que además violentaría los derechos y libertades públicas.

---

<sup>44</sup>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C-319 de 2007. 3 de mayo de 2007 .M.P: Jaime Araujo Rentería. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

Respecto a las causas fiscales, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-557 de 2009,<sup>45</sup> en la que se estudia la constitucionalidad de algunas expresiones del artículo 37 de la Ley 42 de 1993 y su parágrafo<sup>46</sup> —Ley que regula la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen—, para delimitar el alcance del control fiscal, estableció que éste se caracterizaba por su amplitud, pues la vigilancia de la gestión estatal incorporaba a las entidades a nivel territorial y a todas las operaciones que fueran susceptibles de dicho control. Así, expuso que el ejercicio del control fiscal era posible en la administración nacional centralizada, en la descentralizada territorialmente y en la descentralizada por servicios; explicando que inclusive, se podía extender a la gestión de los particulares cuando estos manejan bienes o recursos públicos. Adicionalmente, la Corte Constitucional, expresó que el control fiscal cubre todos los sectores y todas las actividades en las cuales se manejen bienes o recursos del Estado, sin importar la naturaleza de la entidad o persona que esté realizando la tarea sobre la cual recae dicho control, ni el régimen jurídico que éste tenga. Es decir, en la citada sentencia, la Corte Constitucional reconoce la competencia general y exclusiva que tiene la Contraloría General de la República, establecida en el artículo 267 superior y, aunque el alcance del fuero en materia fiscal no es el problema jurídico que se resuelve en la sentencia, la Corte no exceptúa de la competencia general en cabeza de la Contraloría, a los aforados, lo que para la investigación permitiría inferir que la Corte Constitucional no acepta la posibilidad de que se haga una interpretación extensiva del Fuero Constitucional, pues al indicar que la Constitución Política consagra una cláusula general de competencia para las investigaciones de carácter fiscal en cabeza de la Contraloría, pareciera que el Fuero Constitucional no cobija las investigaciones en materia fiscal.

---

<sup>45</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C-557 de 2009. 20 de agosto del 2009. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

<sup>46</sup>Ley 42. (1993). Artículo 37. “El presupuesto general del sector público está conformado por la consolidación de los presupuestos general de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo con relación a dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados especiales o cuenta creados por ley o con autorización de ésta. Corresponde a la Contraloría General de la República uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución los cuales deberán ser auditados por los órganos de control fiscal, respectivos. PARÁGRAFO. La Contraloría General de la República establecerá la respectiva nomenclatura de cuentas de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto.”

Igualmente, mediante la sentencia C-840 de 2001<sup>47</sup>, —donde se analizó la constitucionalidad de algunos apartes de los artículos 1, 4, 6, 12 y 41 de la Ley 610 de 2000 “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”— argumentó que la expresión “responsabilidad fiscal”, se justificaba en la medida de que los actos que la materialicen, guarden una relación de conexidad necesaria para el desarrollo de la gestión fiscal. Al respecto, expresó que para cada caso, se debía examinar si la conducta sujeta a análisis, guardaba alguna relación con la noción específica de gestión fiscal, teniendo en cuenta que ésta, “tiene una entidad material y jurídica propia, que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros”, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales, que en cada ámbito, llamaban la atención de los diferentes servidores públicos y de particulares, que fueran responsables del manejo de fondos o bienes del Estado, por lo tanto, la esfera de gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares.

Así, al no existir una excepción en la competencia general que tiene la Contraloría General de la República en relación a los aforados para conocer de las faltas fiscales cuando el ente fiscalizado esté en cumplimiento de gestión fiscal, quedan los siguiente interrogante: ¿los aforados del 174 superior ejercen gestión fiscal? y si es así, será la Contraloría General la competente para conocer de dichas causas?, pero si por el contrario, no están en ejercicio de gestión fiscal y causan un detrimento patrimonial al Estado, entonces la figura del fuero comprendería dichas acciones? Pareciera entonces, al no haber jurisprudencia explícita al respecto, que el problema de fondo es la determinación del ejercicio o no de gestión fiscal de los aforados, para determinar la competencia ya sea del Congreso de la República o de la Contraloría General para conocer de dichas causas.

Preocupa además, lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 1996, puesto que para efectos de la investigación es relevante preguntarse: ¿Qué

---

<sup>47</sup>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C-840 de 2001. 9 de agosto de 2001. M.P: Jaime Araujo Rentería. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

significa cuando la Corte Constitucional en dicha sentencia, expresa que “las autoridades y los particulares podrán acusar ante la Comisión de Investigación a los funcionarios que gocen de Fuero Constitucional por todo tipo de faltas incluyendo las disciplinarias”? ¿Debe entonces entenderse que también quiso significar las causas fiscales? , y de ser así, ¿por qué no lo dijo explícitamente?, pues atribuir implícitamente una competencia que la Carta Constitucional en sus disposiciones referentes al fuero, no especificó, significaría una violación de la Carta. Se considera que si la Corte Constitucional en dicha Sentencia hubiera especificado claramente las causas sobre las cuales tenía competencia para conocer la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, la discusión estaría salvada en relación al alcance y ámbito de aplicación material del Fuero Constitucional, sin embargo, la indeterminación sigue estando sobre la mesa, y discusiones en este sentido siguen teniendo lugar.

Con todo, se puede concluir que la Corte Constitucional colombiana no se ha pronunciado de fondo respecto al alcance del Fuero Constitucional en materia fiscal —en cambio sí ha reconocido que el Fuero Constitucional cubre, además de las causas penales, las disciplinarias—, sin embargo, para los efectos de este trabajo los pronunciamientos en relación con la cláusula general de competencia de la Contraloría General de la República, la no excepción a dicha cláusula que excluya de la competencia de ésta a los aforados, además de la reiteración de que en un Estado de Derecho las competencias para conocer sobre las acusaciones de acciones y omisiones en cualquier materia deben estar preestablecidas y expresas; permiten concluir que las causas fiscales no quedaron contempladas de manera expresa en las normas constitucionales como configurativas del fuero, por lo tanto, podría dar lugar a interpretar que dichas causas fueron excluidas del fuero.

No se encuentran entonces argumentos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que apoyen o nieguen el carácter del fuero como integral, y se ve la necesidad de que haya un pronunciamiento donde el problema jurídico sea precisamente éste, para así dar por terminada la discusión en este sentido, ya que al estar indeterminado un asunto de trascendental importancia, presupone un debilitamiento del Estado de Derecho.

### 3.1.2 Consejo de Estado.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, resolvió mediante concepto del 16 de abril de 2012 No. 1100103060002012-0015-00,<sup>48</sup> el conflicto de competencia<sup>49</sup> suscitado entre la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Contralora General de la República,<sup>50</sup> para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal en contra de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura involucrados en el carrusel de las pensiones. En dicho concepto el Consejo de Estado sostuvo que el Fuero Constitucional no ostenta carácter integral. Es decir, que la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes del Congreso de la República; es competente para investigar y acusar a los aforados constitucionales, en materia penal y disciplinaria, pero no en materia fiscal

El Consejo de Estado comienza con una exposición de las normas pertinentes referentes al fuero de los servidores del 174 superior y a las funciones judiciales del Congreso de la República, indicando que el artículo 116 de la Constitución Política, al definir las autoridades que administran justicia, dispone en su inciso segundo, que el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales, que están repartidas entre el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Explica que es competencia del Senado, conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes, contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y

---

<sup>48</sup> COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Providencia No. 1100103060002012-0015-00 del 16 de abril de 2012. C.P: Augusto Hernández Becerra. Sala de consulta y servicio civil. Bogotá. 2012.

<sup>49</sup>Sustentando su facultad para resolver el conflicto de competencia en razón del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, por tratarse de un conflicto de competencias administrativas entre autoridades nacionales.

<sup>50</sup>Es importante en este punto, hacer alusión a los argumentos de la Contralora General de la República, Sandra Morelli Rico, para defender su tesis de la no integralidad del Fuero Constitucional, y por ende, su competencia para investigar fiscalmente a los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura. La Contralora, argumentó que la Contraloría está revestida de la función administrativa de vigilancia y control fiscal de los recursos públicos de manera expresa sin importar la investidura del funcionario que ejecute las acciones, pues la competencia otorgada en materia fiscal, por la Carta Política, no determina limitante alguna a dicho órgano, en cabeza del cual recae el control fiscal así como para exigir el resarcimiento de los recursos públicos, a los directamente implicados, contrario a lo que sucede con la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

En el mismo sentido, y para concluir su argumentación, explica que de acuerdo con el artículo 3 de la ley 610 de 2000, la gestión fiscal no se limita solo a los servidores públicos ni a ordenadores del gasto, sino que la misma involucra además, a particulares y en general, cualquier acto que comprometa recursos públicos<sup>50</sup>. Así, expresa que en el caso de la investigación a los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, éstos no sólo tienen a su cargo, las funciones de carácter jurisdiccional, sino que también ejercen función administrativa, que es definida por la jurisprudencia, como “aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos” C-189 de 1998.



de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación; aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos; caso en el cual, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.<sup>51</sup>

Continúa haciendo alusión a la competencia que tiene la Cámara de Representantes para acusar ante el Senado, a cualquiera de los Altos funcionarios mencionados, cuando hubiere causas constitucionales.<sup>52</sup> Expone que el artículo 175 Constitucional, numeral 2, establece que si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no puede imponer una pena distinta a la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al investigado, en caso de ser procedente, se le deberá seguir un juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia. Agrega, que el numeral 3 del artículo 175 Constitucional, establece que: si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Luego de la exposición normativa del fuero otorgado por el artículo 174 superior, el Consejo de Estado argumenta que dicho fuero, debe analizarse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 175 numeral 2<sup>53</sup> Constitucional; pues “las medidas que puede imponer el Senado, son únicamente de carácter sancionatorio o punitivo, y no resarcitorias, como sí lo son las resultantes del proceso de responsabilidad fiscal”. Para respaldar la anterior afirmación, la Sala de Consulta y Servicio Civil, argumenta que a su criterio, es indiscutible que las acusaciones, únicamente pueden referirse a delitos cometidos en ejercicio de funciones propias del cargo o a la indignidad por mala conducta, y que las investigaciones sólo pueden ocuparse de

---

<sup>51</sup>COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 174.

<sup>52</sup>COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 178.

<sup>53</sup>COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 175. “En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena”.

conductas violatorias del Código Penal o que sean constitutivas de falta disciplinaria que tengan la connotación de indignidad por mala conducta; aclarando que dichas conductas son, de manera exclusiva, las causas constitucionales que permiten la acusación ante el Senado por parte de la Cámara de Representantes.

Finalmente, para acentuar su tesis de la no integralidad del Fuero Constitucional, argumenta, en primer lugar, que ni las facultades de investigación de la Cámara de Representantes, ni las de juzgamiento del Senado de la República, así como tampoco las facultades sancionatorias; pueden extralimitar lo ya bien delimitado por el constituyente, pues esto implicaría incurrir en una violación directa y ostensible de la Carta Constitucional. En segundo lugar, explica que “el Estado de Derecho prescribe como garantía suprema de la libertad de los ciudadanos, que pueden hacer todo lo que la Constitución y la ley no les prohíbe, en tanto que el Estado sólo puede hacer lo que el ordenamiento expresa, clara y exclusivamente, le permite”. En el mismo sentido, expone que de allí se desprende el hecho de que las normas que asignan competencias a las autoridades públicas deben estar claramente determinadas y no son susceptibles de interpretarse en forma analógica o extensiva.

Con el objetivo de fundamentar la competencia que le asiste a la Contraloría General de la República, para investigar fiscalmente, en este caso, a los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo de Estado explicó que “los artículos 117 y 119 de la Constitución Política, disponen que la Contraloría General de la República, órgano autónomo e independiente según expresiones del artículo 113 Constitucional, es un órgano de control, que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.”<sup>54</sup> Por su parte, expone que el artículo 267 superior, establece que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación; argumentando que esta norma enfatiza el carácter técnico y especializado de la función de control fiscal y reitera las notas de autonomía e independencia previstas desde el artículo 113 constitucional y, que es

---

<sup>54</sup> COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Providencia No. 1100103060002012-0015-00 del 16 de abril de 2012. C.P: Augusto Hernández Becerra. Sala de consulta y servicio civil. Bogotá. 2012.

por esta razón, que las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, ni del nivel central o del nivel descentralizado, pues las Contralorías constituyen órganos autónomos e independientes, lo cual, indica el Consejo de Estado, debe redundar en la independencia requerida para su función controladora.

Bajo la misma línea argumentativa, sostiene que la doctrina constitucional ha sido enfática en sustentar que ningún ente, por soberano que sea, puede atribuirse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con ingresos públicos o con bienes de la comunidad; y que para esto, la Constitución de 1991 creó organismos independientes, para el control de todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares. Al respecto, el Consejo de Estado, argumenta que del mismo modo lo ha entendido el legislador; cuando dispone, en el artículo 2 de la Ley 42 de 1993, que son sujetos de control fiscal: 1. Los órganos integrantes de las ramas legislativa y judicial, 2. Los órganos autónomos e independientes, 3. Los órganos que hacen parte de la estructura de la administración nacional. 4. Los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley, que tienen régimen especial. 5. Las Sociedades de Economía Mixta, 6. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, 7. Los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, 8. Las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad, que maneje recursos del Estado y 9. El Banco de la República.

Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil, argumenta que dentro del listado de organismos que ejercen el control fiscal, “brilla por su ausencia el Congreso de la República y, en particular, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, lo cual resulta concordante con las disposiciones constitucionales y las sentencias de la Corte Constitucional,<sup>55</sup> que ratifican la competencia de la Contraloría General de la República, para ejercer, de manera exclusiva y excluyente, la vigilancia de la gestión fiscal”.<sup>56</sup> Así, concluye el Consejo de Estado, que la autoridad competente para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal en contra de los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, corresponde, de manera

---

<sup>55</sup>Sentencia C 557 de 2009. MP: Luis Ernesto Vargas Silva, C 1176 de 2004. M.P: Clara Inés Vargas Hernández, C 167 de 1995. M.P: Fabio Morón Díaz. Dichas sentencias ratifican la competencia de la Contraloría General de la República para ejercer, de manera exclusiva y excluyente la vigilancia de la gestión fiscal.

<sup>56</sup> COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Óp. Cit.

exclusiva y excluyente, por mandato constitucional, a la Contraloría General de la República.

De otro lado, en relación con las causas disciplinarias—sobre las cuales ya se aclaró, que están dentro del alcance del fuero establecido en la Constitución—, la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante el auto 822 del 27 de agosto de 1996,<sup>57</sup> analizó el enfrentamiento normativo entre el artículo 171<sup>58</sup> del Código Disciplinario Único —ley 200 de 1995— y el artículo 66, numeral 3<sup>59</sup> de la misma norma. Explica la Sala, que el Código Disciplinario Único, cuando se refirió al proceso disciplinario de los altos magistrados del poder judicial y del Fiscal General, en su artículo 171, los remitió al Fuero Constitucional consignado en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política. Sin embargo, dicha norma no armoniza con el artículo 66, numeral 3 del mismo estatuto, pues al establecer las competencias especiales, dispuso que el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de comisionado, podrá adelantar una indagación preliminar, —en caso de comisión de faltas disciplinarias<sup>60</sup>—, estableciendo dichas actuaciones como las causales de mala conducta a las que se refiere el numeral 2 del artículo 175 de la Constitución Política.

---

<sup>57</sup> COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil: radicación 822 de agosto 27 de 1996. Consejero ponente: Luis Camilo Osorio Isaza.

<sup>58</sup> COLOMBIA. EL CONGRESO DE LA REPUBLICA. Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único. Ley 200 de 1995. 31 de julio de 1995. Diario Oficial 41946.

Artículo 171. “Destinatario. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, en materia disciplinaria están sujetos al régimen disciplinario previsto en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política para lo cual el Congreso de la República adelantará el procedimiento correspondiente de conformidad en lo dispuesto por las normas especiales del presente capítulo y las generales como disposiciones complementarias.”

<sup>59</sup> Ley 200. (1995). Artículo 66º.- Competencias especiales: 3. En el caso de comisión de las faltas disciplinarias señaladas en el artículo 25 por los servidores públicos determinados en el artículo 26 de este Código, el Procurador General de la Nación por sí o por medio de comisionado podrá adelantar indagación preliminar, la cual remitirá a la Cámara de Representantes con informe evaluativo. Artículo 26º.- Causales de mala conducta. Las faltas anteriores constituyen causales de mala conducta para los efectos señalados en el numeral 2o. del artículo 175 de la Constitución Política cuando fueren realizadas por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación

<sup>60</sup>Código Disciplinario Único, ley 200 de 1995. Artículo 25. El artículo establece las siguientes faltas disciplinarias: “derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccionales; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo; que mediante el ejercicio de funciones públicas, obtenga para sí o para otro, un incremento patrimonial siempre que éste no tenga causa justificada, sea indebido o ilícito; que con la intención de destruir total y parcialmente a un grupo étnico, social o religioso, realice matanza o lesión grave contra los miembros del grupo o los someta a condiciones que tengan como consecuencia su destrucción física; que prive a una persona de su libertad; que utilice el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña

Agrega el Consejo de Estado, que el párrafo 2° del artículo 112 de la Ley 270 de 1996,<sup>61</sup> remite al régimen disciplinario de los magistrados de las Altas Corporaciones Judiciales, a lo establecido en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política, que incluye la investigación por denuncias o quejas con el régimen que se encuentra regulado de manera especial en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992, capítulo 4, artículos 327 a 366), que hace referencia al juzgamiento de los Altos funcionarios.

Respecto a la antedicha dicotomía, argumenta el Consejo de Estado, que la contradicción normativa, conduce, según las reglas de la hermenéutica, a concluir que lo consagrado en el Código Disciplinario Único, quedó derogado por la ley posterior, es decir, por la ley 270 de 1996, y que esto permite concluir que el Fuero Constitucional de los magistrados de Altas Cortes y Fiscal General de la Nación, en materia disciplinaria, se sujeta con exclusividad a la investigación y juzgamiento del Congreso Nacional y que está ligado únicamente, a las causas constitucionales antedichas.

Con todo, es posible concluir que la posición adoptada por el Consejo de Estado, consiste en que el Fuero Constitucional, cobija únicamente, las materias penal y disciplinaria. Así, para respaldar la tesis de la no integralidad del fuero, pueden identificarse los siguientes argumentos: en primer lugar, el Consejo de Estado expresa que la naturaleza de las causas constitucionales es de carácter sancionatorio—como lo son las causas penales y disciplinarias—, a diferencia de los procesos de control fiscal que son de carácter resarcitorio, lo que analizado a la luz del artículo 175 numeral 3—que establece que el Congreso de la República sólo podrá imponer medidas de carácter sancionatorio o punitivas—, permite inferir que ni las facultades de investigación de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, ni las de juzgamiento del Senado, pueden extralimitar lo que ha sido bien delimitado por el constituyente, pues esto implicaría incurrir en

---

política o influir en procesos electorales de carácter político partidista; que ponga los bienes del Estado de cualquier índole que sean, al servicio de la actividad y campañas de los partidos y movimientos políticos; el abandono injustificado del cargo o servicio; la publicación o utilización indebida de secretos oficiales y haber actuado, a sabiendas de estar incurrido en causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses, establecidos en la Constitución o en la Ley.”

<sup>61</sup>La Ley Estatutaria 270 de 1996, fue modificada por la ley estatutaria 1258 de 2009; pero el artículo sometido al análisis del Consejo de Estado, no fue objeto de modificación.

una violación directa del estatuto superior, ya que se estaría dando competencia al Congreso para interponer medidas de carácter resarcitorio a los servidores aforados.

En segundo lugar, argumenta el Consejo de Estado que precisamente, el control fiscal se le atribuyó a la Contraloría General de la República, mediante una cláusula general de competencia, porque ésta es un organismo de carácter técnico y especializado lo que garantiza la eficacia de los procesos de control fiscal, para de ésta forma, lograr el cabal y estricto cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado. Adicionalmente, se expone que la Constitución Política creó un organismo independiente de las tres ramas del Estado —Ejecutiva, Legislativa y Judicial— según lo preceptuado por el artículo 113 superior, debido a que la función contralora debe estar revestida de una independencia y autonomía que garantice el debido ejercicio de su función, pues ningún ente por soberano que sea —así esté revestido de la protección del fuero, puede atribuirse el derecho de no ser fiscalizado.

### 3.1.3 Consejo Superior de la Judicatura.

Respecto a la integralidad del Fuero Constitucional otorgado a los funcionarios enunciados en el artículo 174 superior, y el caso ya expuesto—esto es, la determinación de la competencia en el caso de investigación fiscal a algunos magistrados del Consejo Superior de la Judicatura que presuntamente nombraron a allegados suyos para que, ocupando el puesto por un corto período de tiempo, se hicieran acreedores de pensiones que podían triplicar el salario que devengaban antes de llegar a la judicatura—, la Sala de conjueces<sup>62</sup>, de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante providencia 11001010200020120024300 del 29 de marzo de 2012, resuelve el conflicto positivo

---

<sup>62</sup> Aceptados los impedimentos de los Magistrados Maria Mercedes López Mora, Jorge Armando Otálora Gómez, Angelino Lizcano Rivera, Julia Emma Garzón De Gómez, Jose Ovidio Claros Polanco, Pedro Alonso Sanabria Buitrago Y Henry Villarraga Oliveros; la Sala de Conjueces del Consejo Superior de la Judicatura fue conformada por los siguientes: Edilberto Carrero López, Jorge Humberto Valero Rodríguez, Isnardo Gomez Urquijo, Carlos Mario Isaza Serrano, Jesus Antonio Guarnizo Palacio

de competencia<sup>63</sup> propuesto por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes<sup>64</sup>, entre ésta y la Contralora General de la República, Sandra Morelli Rico<sup>65</sup>, respecto al conocimiento de las actuaciones que ambas entidades adelantaban contra los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura y se pronuncia respecto a la integralidad del Fuero Constitucional Colombiano.

La Sala de Conjuces sostiene que no sólo los magistrados de las Altas Cortes sino también el Fiscal General de la Nación además del Presidente de la República, deben ser procesados por su juez natural, siendo éste, el Congreso de la República, en acatamiento y respeto al Fuero Constitucional, para que en todos los casos, en que por conducto de sus funciones oficiales cometan faltas penales, disciplinarias o

---

<sup>63</sup>Cabe anotar que, antes de pronunciarse sobre el Conflicto de Competencia entre la Comisión de Investigación y Acusación del Congreso de la República y la Contralora, el Consejo Superior de la Judicatura se atribuye competencia para conocer de dicho conflicto, ya que considera que entre las atribuciones otorgadas por la Constitución Política a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra la de resolver los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, según lo desarrollado en el numeral 2º del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo los que se prevén en el artículo 114, numeral tercero de dicha Ley, y entre los Consejos Seccionales o entre dos salas de un mismo Consejo Seccional.

Argumenta que si bien, no hay en el ordenamiento jurídico colombiano una norma legal que atribuya expresamente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la potestad de dirimir los conflictos de competencia entre una jurisdicción y una autoridad administrativa, la Sala de Conjuces señala, que dicho asunto no es ajeno a las competencias de la jurisdicción disciplinaria, y considera que la Contraloría aunque sea una autoridad administrativa, está en ejercicio de función jurisdiccional que la ley no le ha atribuido pero que la ha asumido materialmente; la Sentencia C-713 de 2008 define la función jurisdiccional como; "la facultad de administrar justicia por parte de un órgano del Estado, con el fin de declarar o reconocer el derecho mediante la aplicación de la Constitución y la ley. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente, por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo." Argumentos de los que se vale la Sala de Conjuces para resolver el conflicto de competencia. La Sala ha entendido que la Contraloría General de la República, cuando afecta derechos fundamentales a través del ejercicio procesal del derecho fiscal, vale decir, en el juicio de responsabilidad fiscal, puede estar, al igual que la Procuraduría General de la Nación, ejerciendo funciones jurisdiccionales. A esto se llega por vía de interpretación, pues, aunque la Constitución y la jurisprudencia constitucional no reglan funciones jurisdiccionales a la Contraloría, ni la ley lo hace de manera expresa.

<sup>64</sup>Dicho conflicto llegó al Consejo Superior de la Judicatura, por iniciativa del Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, en atención a la solicitud que realizó la Contralora General de la República, para que se dirimiera el conflicto de competencia entre estas dos entidades, ya que mediante un oficio, la Comisión de Investigación y Acusación del Congreso de la República elevó solicitud a la Contralora, para que se remitiera al Congreso "todos y cada uno de los procesos que cursan en su Despacho, en contra de los altos funcionarios del estado que gozan de Fuero Constitucional, toda vez que a esta Comisión le compete, en virtud del mandato Constitucional, conocer de las investigaciones que cursen en contra de los referidos funcionarios."

<sup>65</sup>Dicha solicitud para la resolución del conflicto de competencia, también se presentó a la Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado, tanto por el Ministro de Justicia como por la Contralora General de la República, el 22 de febrero del mismo año, en la cual se elevó una consulta a la Sección Quinta del Consejo de Estado, pronunciamiento que fue analizado en el acápite anterior.

fiscales, respondan ante el Congreso en los términos en que las normas constitucionales disponen.

Con esta perspectiva, la Sala de Conjuces considera que no le es dable a la Contraloría General de la República, adelantar las investigaciones contra los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, por haber éstos, incurrido presuntamente, en conductas ineficientes con ocasión del nombramiento de magistrados auxiliares por cortos períodos de tiempo, impactando negativamente el patrimonio estatal con las pensiones que fueron reconocidas, por cuanto el acto de nombramiento de una persona como servidor público, no implica el ejercicio de la gestión fiscal.

Para argumentar la tesis de la integralidad del fuero, el Consejo Superior de la Judicatura, arguye que de conformidad con lo consagrado en los artículos 174 a 178 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; el Congreso de la República cumple excepcionalmente funciones jurisdiccionales a través de sus Cámaras, toda vez que al Senado le corresponde conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra los aforados consagrados en los mencionados artículos, mientras que al Contralor General de la República le corresponde en los precisos términos del numeral 6 del artículo 269 de la Carta Constitucional, establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sea del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma,<sup>66</sup> por lo que la intervención de la Contraloría para determinar y establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de las personas de derecho privado, que manejen o administren recursos o fondos públicos, mediante el correspondiente proceso de

---

<sup>66</sup>Esta atribución superior del Contralor General de la República, ha sido desarrollada por la Ley 42 de 1993 y 610 de 2000. Esta última, define el proceso de responsabilidad fiscal como: "el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado, y la gestión fiscal, como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."



responsabilidad fiscal, solamente es posible a condición de la existencia de un posible daño patrimonial al Estado, causado por la acción u omisión dolosa o culposa (culpa grave), de éstos, siempre y cuando aquellos hayan obrado en el ejercicio de una gestión fiscal, porque “(...) la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata”.<sup>67</sup> El Consejo Superior de la Judicatura se vale de lo expuesto en la Sentencia C-529 del 11 de noviembre de 1993 en la cual la Corte Constitucional dice que: “el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes en sus diferentes y sucesivas etapas de: recaudo, percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.”

En este orden de ideas, la Sala de Conjuces precisa que como no es procedente la intervención fiscal debido a que la conducta a procesar no es constitutiva de gestión fiscal o la implica, ni tampoco está en disputa el ejercicio de una competencia de naturaleza disciplinaria entre la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes y la Contralora General de la República, por cuanto ésta no comparte a prevención la potestad disciplinaria sobre los funcionarios aforados constitucionalmente, queda únicamente en el escenario en cuestión, la intervención judicial para evaluar la presunta existencia de conductas al parecer de tintes penales, cometidas en ejercicio de las funciones que son propias de los cargos que desempeñan.

Esta providencia en sus consideraciones para resolver, se pregunta por aspectos claves del objeto de estudio, e intenta dar respuesta a las siguientes cuestiones: ¿Cuáles son los servidores públicos aforados constitucionalmente?, ¿Cuál o cuáles son las autoridades competentes para investigarlos y juzgarlos?, ¿A qué clase de intervenciones estatales dan lugar las conductas cometidas por los servidores

---

<sup>67</sup>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C-840 de 2001. 9 de agosto de 2001. M.P: Jaime Araujo Rentería. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

aforados en ejercicio o no de sus funciones?, y ¿Cuál es la consecuencia de esta verificación?

El Consejo Superior de la Judicatura, respondiendo a los interrogantes planteados, expresa para sostener la tesis de la integralidad del Fuero Constitucional, que el Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación y los magistrados de las Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, son titulares de Fuero Constitucional, y por ende, sus conductas dan lugar a intervenciones de orden judicial-penal, disciplinaria o fiscal, según se desprenda de la naturaleza del hecho, pues considera que debido a la declaratoria de inexecutable de la palabra “disciplinarias” en el numeral 5º del artículo 180 de la “Ley Estatutaria de Administración de Justicia, sobre atribuciones jurisdiccionales de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes”, en Sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional estimó que dicha palabra establecía una limitación o una precisión que la norma constitucional no contempla. Y como consecuencia, se entenderá que el Fiscal General de la Nación, las autoridades y los particulares podrán acusar a los funcionarios que gocen de Fuero Constitucional por todo tipo de faltas, incluyendo lógicamente las disciplinarias.

En este mismo pronunciamiento, el Consejo Superior de la Judicatura, indica que la Corte Constitucional quiso significar, que la competencia investigativa de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, no sólo se circunscribe a las faltas disciplinarias, sino que también dejó abierta la posibilidad de investigar toda clase de faltas, sean estas de tipo administrativo y/o fiscal.

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que regula en su integridad la materia, en su título séptimo, se refiere de manera específica al ejercicio de la función jurisdiccional por parte del Congreso de la República, y en su artículo 178, se remite a lo establecido en la Constitución Política en relación con las denuncias y quejas que se formulen contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 del mismo ordenamiento. El artículo 179, además le otorga a la Comisión de

Investigación y Acusación, funciones judiciales de investigación y acusación en los procesos que tramita la Cámara de Representantes y le atribuye el conocimiento del régimen disciplinario contra los funcionarios a los que hace referencia el artículo 174 de la Constitución Política. Cabe anotar, que el referido artículo 178 fue declarado exequible en su totalidad, y el 179 exequible en la parte pertinente, en el proceso de revisión previa que adelantó por tratarse de una ley estatutaria, mediante la sentencia C-037 de 1996.

En último lugar, el Consejo Superior de la Judicatura sostiene que no es competencia de la Contraloría General de la República conocer de estos hechos con miras a determinar responsabilidades de orden fiscal, sino a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, ya que ésta ha sido habilitada por la Constitución, para intervenir con fines punitivos, en el evento de que tales conductas llegaren a configurar ilícitos, pero también cuando deba adelantar investigaciones que tengan que ver con conductas de naturaleza disciplinaria y fiscal, debido a la integralidad del Fuero Constitucional de los sujetos aforados constitucionalmente.

Finalmente, es posible concluir que la posición adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura, consiste en que el Fuero Constitucional, cobija causas de carácter penal, disciplinario y fiscal. Así para respaldar la tesis de la integralidad del fuero, pueden identificarse los siguientes argumentos: en primer lugar, el Consejo Superior de la Judicatura expresa que no le es dable a la Contraloría General de la República conocer de las acusaciones que en materia fiscal se hagan en contra de los aforados, por cuanto el nombramiento de una persona como servidor público, no implica el ejercicio de gestión fiscal.

Argumenta que los aforados deben ser procesados por su juez natural, siendo éste, el Congreso de la República, para que en todos los casos en que cometan faltas penales, disciplinarias o fiscales, respondan ante el Congreso en los términos en que las normas constitucionales disponen; en segundo lugar, arguye el Consejo Superior de la Judicatura, que debido a la inexequibilidad de la palabra

“disciplinarias” del numeral 5 del artículo 180 de la ley 270 de 1996, la Corte Constitucional consideró que dicha palabra establecía una limitación de la competencia del Congreso de la República, por lo que el Consejo Superior de la Judicatura expone que esta declaratoria de inexequibilidad, significa la ampliación de la competencia a todo tipo de causas, incluyendo las fiscales. Se puede inferir entonces, que el Consejo Superior de la Judicatura crea una competencia que la Corte Constitucional no establece explícitamente, aprovechando la indeterminación en la sentencia C-037 de 1996.

Con todo, pareciera que el Consejo Superior de la Judicatura no logra resolver ni dar argumentos contundentes para sostener la tesis de la integralidad del Fuero Constitucional, pues si se sigue la lógica de este tribunal, se podría concluir lo siguiente: mientras no haya ejercicio de gestión fiscal de los aforados, la Contraloría General de la República no sería competente para conocer de las causas que impliquen un detrimento fiscal no constitutivas de gestión fiscal —como lo dio a entender el Consejo Superior en la providencia—, y sería de competencia del Congreso de la República el conocimiento de dichas causas; pero no especifica qué pasaría en el caso en que un servidor aforado esté en ejercicio de gestión fiscal y cometa una falta fiscal; por lo que se resalta una contradicción de la Sala de Conjuces, pues sí se afirma que no hay gestión fiscal, no es posible hablar luego de causas fiscales; pues para que exista responsabilidad fiscal es absolutamente necesario que se esté frente a actividades que constituyan gestión fiscal.

Sin embargo, según lo establecido en la Constitución Política, el Congreso de la República sólo es competente para imponer sanciones de tipo disciplinario—y si hubiera lugar a sanciones penales, la Corte Suprema de Justicia—, entonces, en el caso de una causa fiscal cometida por un aforado, se negaría la posibilidad de que se impusieran sanciones de carácter resarcitorio por parte del Congreso a los aforados, y al admitir que sí es viable la imposición de sanciones de carácter resarcitorio por parte del Congreso, se haría una extensión de la competencia que la Constitución atribuyó al Congreso, que como se dijo anteriormente, constituiría una violación ostensible y directa a la Carta Constitucional, por el contrario, si se entiende que el Congreso solo puede imponer sanciones disciplinarias en concordancia con la Constitución, se abstrae entonces a los aforados, de la posibilidad de ser objeto de control fiscal, lo que daría a entender que el fuero en este sentido tiene como consecuencia teórica que no haya control fiscal, tal como

éste se entiende, y esto en un Estado Social de Derecho sería inviable, ya que ninguna autoridad sin importar su jerarquía podría estar exenta de Control Fiscal.

#### 3.1.4 Corte Suprema de Justicia.

Mediante Sentencia de Tutela del 05 de septiembre de 2013, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, sostuvo la tesis de la integralidad del Fuero Constitucional, cuando decidió tutelar el derecho fundamental al Debido Proceso del Fiscal General de la Nación, Luis Eduardo Montealegre Lynett. En dicha sentencia, la Corte Suprema de Justicia previno a la Contraloría General de la República, para que en adelante, se abstuviera de cometer irregularidades sustanciales como la que generó la interposición de la acción de tutela, argumentando que la Contraloría no podía iniciar o proseguir investigación alguna de carácter fiscal —resarcitoria o sancionatoria—, contra los funcionarios aforados constitucionalmente en el artículo 174 de la Constitución Política; como lo era el Fiscal General de la Nación.

Con el objetivo de contextualizar la sentencia de tutela proferida por la Corte Suprema de Justicia, e identificar los argumentos que ésta sostiene para defender la tesis de la integralidad del Fuero Constitucional colombiano, se hace a continuación un breve recuento de los antecedentes de la sentencia.

El 15 de mayo de 2013, el Contralor Delegado para el Sector de Defensa y Seguridad, le solicitó al Fiscal General de la Nación que explicara el motivo por el cual rindió en forma extemporánea el informe de gestión contractual, correspondiente al cuarto trimestre de 2012. El 17 de mayo de 2013, la Directora Nacional Administrativa y Financiera de la Fiscalía, contestó que debido al cese de labores de la rama judicial en noviembre de 2012, no se logró elaborar el informe solicitado, pero explicó que para la época se había solicitado prórroga que fue aceptada; concediendo como nuevo plazo el 8 de marzo 2013. El 23 de mayo de

2013, el Contralor Delegado elevó cargos a título de culpa grave contra el Fiscal General de la Nación, dentro del proceso administrativo sancionatorio fiscal No. 002-13, por haber hecho entrega extemporánea del informe de gestión contractual.

El apoderado del Fiscal General de la Nación, argumentó una violación al principio de juez natural, pues, en atención al Fuero Constitucional integral y general que lo ampara, la Contraloría carecía de competencia para investigarlo fiscal y sancionatoriamente. Argumentó además, que las actuaciones que se le atribuyen, no están dentro de competencia de la Contraloría General de la República y que se violentó su derecho de contradicción y defensa por cuanto no se fundamentó adecuadamente el título de culpa grave que se le imputaba. Por las razones expuestas, el Fiscal solicitó la protección del derecho fundamental al Debido Proceso, la declaratoria de nulidad del auto No. 002-1307 y la medida provisional de suspensión de la actuación —medida que no fue concedida por el Tribunal Superior de Bogotá, ante el cual se impuso la acción de tutela—.

El Tribunal Superior de Bogotá, declaró improcedente el amparo de tutela, por existir hecho superado como consecuencia del archivo del proceso sancionatorio fiscal, iniciado contra el Fiscal, previa precisión acerca de los funcionarios que gozan de fuero especial; en donde el Tribunal expone que si se hace una interpretación sistemática de la Constitución Nacional, se puede razonar que las normas “no consagran una cláusula cerrada que apunten exclusivamente a temas penales sino que dejan un razonable margen para comprender, como lo señala el accionante, que la competencia que allí se asigna comprende todos los asuntos que de una u otra forma implican la posible imposición de una sanción —penal o disciplinaria—”.<sup>68</sup> Además, distinguió entre los procesos de responsabilidad fiscal de carácter patrimonial y de finalidad resarcitoria, de los procesos sancionatorios fiscales de naturaleza disciplinaria, afirmando que estos últimos debían llevarse conforme a lo preceptuado en la Constitución Política—artículos 174 a 178— y que con lo cual, se debía inferir que la Contraloría General de la República carece de competencia para adelantar actuaciones de este tipo respecto a los aforados.

---

<sup>68</sup>COLOMBIA, TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ. Folio 13 del fallo del 15 de julio de 2013.

En este punto, el Tribunal Superior de Bogotá no deja claro quién es competente para el conocimiento de los procesos fiscales de carácter resarcitorio. ¿Será entonces que los funcionarios enunciados en el artículo 174 superior, están exentos del control fiscal cuya consecuencia es una medida de carácter resarcitoria? Al respecto, cabe preguntarse de nuevo si esto supondría una imposibilidad de control fiscal a los aforados constitucionales<sup>69</sup>.

El apoderado del Fiscal General de la Nación, inconforme con la decisión de primera instancia, impugnó el fallo de la Sala de decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá del 15 de julio del 2013, para que la Corte Suprema de Justicia resolviera el asunto, debido a que consideró que no se configuraba un hecho superado ya que el archivo del proceso fiscal, se debió al reconocimiento de fuerza mayor<sup>70</sup> y no a una falta de competencia. Lo que desconocía la garantía de no repetición, pues dejaba abierta la posibilidad para que la Contraloría General de la República iniciara nuevamente procesos de este tipo en contra del Fiscal General de la Nación, desconociendo su calidad de aforado constitucional. Además insistió en los argumentos esbozados al momento de interponer la tutela.

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 05 de septiembre de 2013, resolvió tutelar el derecho fundamental al Debido Proceso del Fiscal General, Eduardo Montealegre Lynett, defendiendo la tesis de la integralidad del Fuero Constitucional, mediante los argumentos esbozados a continuación:

---

<sup>69</sup>La reflexión de la investigación en lo referente al control fiscal de carácter resarcitorio, fue dada en el acápite del Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>70</sup>Se archivó el proceso acusado por cuanto se constató que el investigado obró bajo una causal eximente de responsabilidad: la fuerza mayor. Esto derivado de un hecho imprevisto consistente en el cese de actividades de los trabajadores de la Rama Judicial.

En primer lugar, argumenta que el Fiscal General de la Nación no es el sujeto pasivo fiscalizable por la rendición del informe de gestión contractual, ya que la función de otorgar informes de gestión fiscal, no le compete al Fiscal General de la Nación, sino a la Dirección Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación por mandato del artículo 31 de la Ley 938 de 2004. En segundo lugar, —siendo esta la fundamentación pertinente para la investigación—, argumenta la Corte Suprema, que ni siquiera aunque en gracia de discusión se admitiera que el Fiscal General sí es el encargado de rendir el informe, “no es esta entidad la llamada a investigarlo, juzgarlo y sancionarlo, pues aquél está sometido al régimen de responsabilidad especial previsto en el artículo 174 de la Constitución Política”<sup>71</sup>. En el mismo orden argumentativo, se expone que de “una lectura desarticulada, fraccionada e interesada” de la Constitución Política, podría darse a entender que, absolutamente todos los funcionarios del Estado o los particulares que manejen fondos o bienes públicos, están sometidos al control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República. Esto, debido a la cláusula general de competencia que consagra la Carta Nacional en cabeza de aquél órgano autónomo.

Sin embargo, expresa que claramente, ésta no es la interpretación que debería gobernar las relaciones de poder en un Estado de Derecho, pues el Estado debe ser garante de los principios democráticos de separación de poderes, de autonomía e independencia de los órganos del poder público y del juez natural. En ese sentido, expone que los intérpretes de la Constitución, para seleccionar el sentido hermenéutico que se ajuste con mayor fidelidad al modelo de Estado, deben acudir al principio de unidad de la Constitución.

Indica la Corte, que aceptar la tesis de la cláusula general de competencia en cabeza de la Contraloría, “implicaría una ruptura en la tradición institucional que ha concebido el Fuero Constitucional como un requisito de procedibilidad, para la investigación y juzgamiento de todo tipo de actuaciones que puedan conducir a la suspensión o destitución del empleo de los funcionarios aforados.”<sup>72</sup> Así mismo, explica que admitir la posibilidad de que la Contraloría General de la República, —

---

<sup>71</sup>COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Acta No. 293, del 05 de septiembre de 2013. Gaceta judicial de la Corte Suprema de Justicia. M.P: Gustavo Enrique Malo Fernández. Santafé de Bogotá. Pág.22.

<sup>72</sup> COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Ibidem*, Pág. 40.



con fundamento en un proceso administrativo sancionatorio o en uno de responsabilidad fiscal—, ordene la suspensión inmediata de un aforado por los artículos 174 y 178 de la Constitución, implicaría el desbordamiento de sus funciones de control fiscal y generaría una gran inestabilidad institucional; porque, si el constituyente hubiese querido establecer el Fuero Constitucional sólo para materia penal y disciplinaria, lo habría indicado de forma explícita. Por lo antedicho, indica la Corte, que sin mayor dificultad, “se puede afirmar que en los artículos 174, 175 y 178 el constituyente no diferencia entre asuntos penales, disciplinarios y fiscales, como también se puede decir que los artículos 267 y 268 no formulan distinción entre los funcionarios sujetos de control fiscal, situación que, en principio, tampoco permite excepcionar a los altos dignatarios del control fiscal”<sup>73</sup>.

Finalmente, expone la Sala Penal de la Corte Suprema, que en realidad, una lectura sistemática que acude al sentido gramatical de las normas en cuestión y al principio de unidad de la Constitución, permite argumentar que el Fuero Constitucional consagrado en los artículos 174, 175, 178, 198 y 199 de la Constitución Política, es pleno e integral.

Bajo el anterior razonamiento, la Corte Suprema de Justicia, actuando como juez de tutela, decide amparar el derecho fundamental al Debido Proceso del Fiscal Eduardo Montealegre Lynett y prevenir a la Contraloría General de la República, para que, en adelante, se abstuviera de incurrir en irregularidades, tales como invadir la órbita delimitada del Fuero Constitucional del que goza el Fiscal General de la Nación.

Dentro de los argumentos que esgrime la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia que se analiza, se pueden identificar los siguientes: en primer lugar, expresa que ni siquiera aceptando que el Fiscal General de la Nación fuese el encargado de rendir el informe de gestión fiscal, la Contraloría podría tener la competencia para investigarlo, pues argumenta que la Contraloría no es la entidad llamada por la Constitución para adelantar dicho proceso, debido a que el Fiscal

---

<sup>73</sup>COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Ibidem*, Pág. 41.

General de la Nación, está cobijado por el artículo 174 superior. En segundo lugar, expone la Corte, que aceptar la tesis de la cláusula general de competencia en cabeza de la Contraloría General de la República, implicaría una ruptura en la tradición institucional que ha concebido el Fuero Constitucional como un requisito de procedibilidad. En tercer lugar, argumenta que el hecho de admitir que la Contraloría puede ordenar la suspensión inmediata de un aforado constitucional del artículo 174 superior, implicaría el desbordamiento de las funciones de gestión fiscal y generaría inestabilidad institucional porque si esta hubiera sido la pretensión del constituyente, lo habría indicado explícitamente.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia, consideró que el hecho de sostener que el poder fiscalizador de la Contraloría, alcanza a los aforados constitucionales, es un error porque “se debe interpretar la constitución acudiendo al principio de unidad de la misma, para seleccionar el sentido hermenéutico que se ajuste más al modelo de Estado y a la preservación de las instituciones”, por lo que argumenta que “de una lectura sistemática que acuda al sentido gramatical y al principio de unidad de la constitución, se puede concluir que el Fuero Constitucional es pleno e integral.”

De los argumentos esbozados por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, se puede concluir que éstos no son contundentes ni suficientemente claros para fundamentar la tesis de la integralidad del Fuero Constitucional, pues se considera que precisamente de una lectura articulada de la Constitución Política de 1991, se puede inferir que todos los servidores del Estado y los particulares que manejen fondos o bienes públicos, están sometidos al control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, ya que la Constitución no formula distinción alguna entre los funcionarios sujetos de control fiscal, y en cambio sí establece la salvedad en lo relativo al control disciplinario, situación que permite concluir que los aforados del artículo 174 superior no están excluidos del control que ejerce la Contraloría General de la República.

Respecto al argumento en el que la Corte expone que la aceptación de la cláusula general de competencia en cabeza de la Contraloría, implicaría una ruptura en la

tradición institucional que ha concebido el Fuero Constitucional como un requisito de procedibilidad, vale hacer la advertencia de que la Corte está acudiendo a un argumento histórico que parece impertinente para el caso, puesto que el Fuero Constitucional no está fundamentado en una tradición, sino en una necesidad de protección de los fines del Estado colombiano, tal como lo es el principio de separación de poderes del Estado. Así pues, el fuero no se justifica en razón a que durante la historia se haya dotado de privilegios a determinados altos funcionarios por el hecho de serlo, sino por el cargo que desempeñan, pues lo que busca garantizar es que estos altos funcionarios puedan ejecutar, en debida forma, los fines del Estado.

Adicionalmente, cuando la Corte argumenta que si se le permite a la Contraloría, la potestad de ordenar la suspensión inmediata de un aforado constitucional, se generaría inestabilidad institucional en razón a que el constituyente no lo estableció explícitamente, se considera pertinente cuestionarse sobre un punto: ¿el hecho de ejercer control fiscal otorga poder a la Contraloría para ordenar la suspensión inmediata de un aforado? Luego del análisis de la normativa constitucional, se puede concluir que no es así, puesto que la Constitución sólo otorgó ésta competencia al Congreso de la República en relación a los aforados. Aunque cabe precisar que si bien no hay norma expresa en la Constitución que diga que un aforado pueda ser suspendido por la Contraloría en un proceso de responsabilidad fiscal, existe el artículo 268, numeral 8, la posibilidad de que la Contraloría “bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios”.

Además, si se quiere partir de un argumento literal, parece más acertado pensar que justamente si hubiese sido pretensión del constituyente, establecer una excepción a la cláusula general de competencia del control fiscal, lo habría hecho explícitamente.

Como nota adicional y de gran importancia, la Sentencia de Tutela analizada en este acápite fue seleccionada el 14 de noviembre de 2013<sup>74</sup> por la Sala de Revisión número 11 de la Corte Constitucional, por tratarse de un tema de relevancia nacional. Sin embargo, sólo hasta el 13 de mayo de 2015<sup>75</sup> hubo noticia sobre la ponencia de Sentencia que se debatirá en la Corte Constitucional; en la cual el Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero sostiene que "la protección especial que confiere el fuero constitucional abarca, más allá de la esfera penal, todos los aspectos íntimamente ligados con el derecho sancionador, ordenamiento que comprende no solamente el ámbito disciplinario, sino que se extiende a temas administrativos (como el de la Contraloría)", argumenta que la Contraloría no sería competente para adelantar investigaciones fiscales a los aforados, ya que el fuero para los servidores del 174 superior, está diseñado para que estos funcionarios sean sometidos a procedimientos especiales con la finalidad de garantizar la dignidad de los cargos que ostentan y de las instituciones que representan, para que no haya lugar a "injerencias indebidas o eventuales aplicaciones suspicaces", Además el ponente considera que "Para que proceda un juicio de responsabilidad fiscal es necesario que, preliminarmente, se haya establecido por el Senado de la República la existencia de responsabilidad por causas constitucionales, para que una vez establecida, sea el Contralor General de la República quien directamente pueda adelantar las actuaciones respectivas", así, lo que pareciera que se propone, es que previo al proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría, será necesario que el asunto pase previamente por una evaluación del Congreso como un requisito de procedibilidad, posición que conciliaría las finalidades del fuero y las disposiciones constitucionales, que como se ha sostenido en este trabajo, permiten concluir que es de competencia de la Contraloría General de la República el conocimiento de las causas fiscales.

De proferirse Sentencia Constitucional en este sentido, sería predicable entonces, la integralidad del Fuero Constitucional, aunque es menester cuestionar el hecho de

---

<sup>74</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. [En línea] Colombia. Noviembre 14 de 2013. Disponible en internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/AUTO%20NOVIEMBRE%2014%20DE%202013%20NOTIFICADO%20DICIEMBRE%2009%20DE%202013.pdf>. Auto de selección y reparto de expedientes de tutela cuyos fallos pasan a la revisión de la Corte Constitucional. Consultado.

<sup>75</sup> NACIÓN, EL nuevo 'blindaje' para fiscal, magistrados y presidente. [En línea]. Colombia. Revista semana. 2015. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-nuevo-blindaje-para-fiscal-magistrados-presidente/427335-3>

que sean los mismos servidores aforados, esto es, magistrados de la Corte Constitucional que tomen una determinación en este sentido, pues debieran declararse impedidos y nombrar conjueces para dicha decisión, y así garantizar la imparcialidad del fallo.

Con la anterior exposición de los argumentos que acogen los distintos órganos del Estado, se evidencia que no existe una posición unánime respecto a la integralidad del Fuero Constitucional, perdurando así, el estado de incertidumbre respecto al alcance de la figura; no obstante, en el contexto de reformas constitucionales que modificarán la constitución, además del anuncio de una sentencia de la Corte Constitucional, solo queda esperar el curso que tomará el objeto de estudio, pues aún, no hay nada definido.

## CAPÍTULO IV

### **4. INCIDENCIA DEL FUERO EN EL EQUILIBRIO DEL PODER ESTATAL**

El presente capítulo no pretende hacer una conceptualización rigurosa en lo relativo al principio de división de poderes y el equilibrio del poder estatal, ya que las discusiones en el ámbito jurisprudencial y doctrinario se han encargado de manera más precisa de conceptualizar y desarrollar estos postulados, sin embargo, se identifican las características más sobresalientes de dicho principio, con el objetivo de establecer una relación entre el Fuero Constitucional y el principio de separación de poderes.

A lo largo del presente escrito, se ha definido el fuero como la protección que se confiere a ciertos servidores públicos, para salvaguardarlos de que en caso de ser acusados por alguna acción u omisión —que en principio podría ser objeto de procesos penales, disciplinarios o fiscales; bajo la jurisdicción ordinaria y la entidad competente en lo disciplinario y fiscal—, éstos tengan procedimientos diferentes y autoridades especiales, establecidos para conocer de esa acción u omisión, con el objetivo de no obstaculizar el ejercicio del cargo del aforado.

El fuero, además de salvaguardar a dichos servidores públicos de diversas acusaciones, es una figura instituida para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado dentro de regímenes democráticos, pues existe un impedimento constitucional para que, quien goce de esa prerrogativa, no quede sometido al régimen ordinario y se pueda ver afectada la relación de independencia de los altos servidores. Es imprescindible entonces, el control de las ramas del poder público, para conservar los fines del Estado de Derecho, en un marco de equilibrio e imparcialidad.

Para hablar de equilibrio del poder y la incidencia que el fuero como figura instituida en nuestro Ordenamiento Jurídico, tiene en éste, es necesario entender la evolución del principio de Separación de Poderes y su equilibrio, desde la formación de los Estados modernos hasta los constitucionalismos contemporáneos; para comprender, cómo este principio se ha ido transformando y matizando a lo largo de la historia constitucional, con el objetivo de darle frente a las complejidades de las sociedades del mundo de hoy.

Gran parte de la doctrina, atribuye a la Revolución Francesa el origen de las ramas del poder público. Sus defensores sostienen que tan sólo a partir de este hecho histórico, verdaderamente se institucionalizó el poder, se establecieron límites a su ejercicio y se dividió en diferentes órganos las funciones, de tal suerte que se generó un evidente y necesario sometimiento de los poderes al derecho, en lo que modernamente se conoce como Estado de Derecho. Es aquí, donde surge la teoría de la separación de los poderes en legislativo, judicial y ejecutivo, planteada por Montesquieu.<sup>76</sup>

Antes de la Revolución Francesa, en el continente europeo, las monarquías reinantes eran absolutistas. Todo el poder se concentraba en cabeza del rey, ya que era éste quien administraba, legislaba y juzgaba. Luis XIV de Francia, resumía en una frase célebre, aquella situación en la cual la voluntad del monarca se confundía con la voluntad nacional, al decir: “El Estado soy yo”.

Carlos Secondat, barón de Montesquieu<sup>77</sup> (1689-1755), con anterioridad a la Revolución francesa, en su obra titulada “*El Espíritu de las Leyes*”, propuso

---

<sup>76</sup>Páez Murcia, Ángela María. “aplicabilidad de la teoría de la división de poderes en la actualidad” Estudio comparado del sistema de controles que se ejercen sobre la rama ejecutiva del poder público en algunos estados de Latinoamérica, año 19 - nº 14 - chía, Colombia - noviembre 2005 año 19 - nº 14 - 153-178 - chía, Colombia - noviembre 20

<sup>77</sup> Pérez Escobar, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano, Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A. (1997)

Cabe anotar que la Teoría de la separación de poderes se remonta a Aristóteles quien, en la Politeia, analiza las tres partes o ramas de gobierno: la deliberativa, la ejecutiva y la judicial. En el siglo XVII en Inglaterra, John Locke se refirió a la separación de los poderes legislativo y ejecutivo en su Ensayo sobre el Gobierno civil en el capítulo XII, defendió la separación

desconcentrar el poder en tres funciones básicas y ejercerlas con organismos independientes entre sí, como una manera de evitar el abuso del poder. Consideraba Montesquieu, que la función de hacer las leyes, debía asumirla un organismo legislativo, independiente del ejercicio de la función de ejecutar o administrar, para lo cual debía existir otro organismo, también independiente. Así mismo, la función de juzgar a otras personas tendría que ser asignada a un tercer organismo llamado judicial, distinto y autónomo frente a los dos anteriores; sostiene Montesquieu, que se debe fijar con claridad las esferas de competencia a cada una de las ramas del poder, evitando las interferencias de la actividad de unos en las de los demás. Esta teoría tuvo una gran influencia en el pensamiento y las instituciones de su tiempo, enmarcadas dentro de la ideología liberal; se adoptó, en primer lugar, en las declaraciones de derechos de las Constituciones de los Estados Unidos y de Francia, al señalar que no existe Constitución Política, si estas no se apoyan en la separación de poderes<sup>78</sup>.

Las ventajas de dicho sistema de separación para Montesquieu, consistían en la eliminación del peligro de que un órgano del Estado absorbiera las funciones de otro, convirtiéndolo en un régimen absolutista, pues al repartir las funciones entre los diferentes órganos se obtendría un equilibrio y un balance de poder, por el cual cada uno serviría de freno y control a los demás. Además, los ciudadanos bajo este sistema aseguraban su libertad, toda vez, que la delimitación del campo de actividad de cada órgano del Estado, contendría el abuso del poder.<sup>79</sup>

Esta división tripartita, permite que, en caso de presentarse abusos en el ejercicio del poder por parte de alguna autoridad, las otras, tengan el deber de tomar las medidas pertinentes para restablecer el equilibrio debido entre ellas.

---

de poderes como forma de equilibrarlos entre sí e impedir que ninguno degenerara en despotismo; pero fue finalmente Montesquieu quien sistematizó el principio de la separación de los poderes en el "Espíritu de las Leyes", al referirse a la Constitución de Inglaterra, país que había visitado.

<sup>78</sup>Pérez Escobar, Jacobo. *Ibidem*. Pág. 40.

<sup>79</sup> BADÍA, Juan Fernando. *Estructura Interna de la Constitución*. 2ª Edición. España.1990.



Los órganos autónomos y de control, encargados de la inspección y vigilancia de los demás entes que cumplen función pública; aparecen con el desarrollo posterior del Derecho Constitucional y Administrativo, en los Estados modernos; que por su naturaleza y por las funciones distintas que prestan, no se logran enmarcar dentro de ninguna de las tres ramas clásicas, como el poder fiscal, y el poder electoral, definidos como órganos autónomos e independientes de las tres ramas del poder público.

Otros autores, sostendrán la tesis de que dichos órganos de control surgen aproximadamente al mismo tiempo que la teoría de la tripartición de poderes en Colombia, con la Constitución de 1821, Carta Fundamental que también daría origen a la Contraloría, y nueve años después al Ministerio Público, —hoy Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo— en la Constitución de Cúcuta de 1830. Si bien la Procuraduría y la Contraloría, no nacieron como órganos independientes de las demás ramas del poder público, su evolución les ha otorgado una gran independencia, dada la multiplicidad de funciones que se les han concedido, a tal punto, que se han ido separando de las tres ramas, conformando así un órgano diferente en el poder público.<sup>80</sup>

Cabe anotar, que si bien, cada una de estas ramas tiene una misión especial (hacer leyes, administrar y juzgar), existen situaciones eventuales donde alguna de ellas realiza una facultad, que por esencia pertenece a otra. Por ejemplo, cuando el Presidente de la República (rama ejecutiva) concede un indulto, este acto es judicial y no administrativo; cuando la Cámara de Representantes (rama legislativa) elige al Defensor del Pueblo, este acto es administrativo y no legislativo; cuando el Senado (rama legislativa) juzga al Presidente, esta actividad no es legislativa sino judicial; cuando la Corte Constitucional (rama judicial) presenta un proyecto de ley, el acto no es judicial sino legislativo. Esto, ilustra a manera de ejemplo, que las ramas del poder público no tienen una separación tajante de funciones, sino que ellas colaboran armónicamente en los fines del Estado; colaboración armónica que se encuentra consagrada en la Constitución Política de 1991 en el artículo 113 así:

---

<sup>80</sup>PÁEZ MURCIA, Ángela María. Aplicabilidad de la teoría de división de poderes en la actualidad, en algunos estados de América latina segundo avance de investigación. Universidad de la Sabana. Colombia. Año 20 - núm. 15 -Pág. 247-269. Noviembre 2006

“Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”.

La mencionada colaboración, conlleva a una pérdida de fuerza de la tridivisión de poderes como una noción clásica de la teoría del Estado, y como el medio principal para limitar el ejercicio del poder público, tal como lo considera Páez Murcia,<sup>81</sup> en su investigación sobre la “Aplicabilidad de la Teoría de División de Poderes en la Actualidad”<sup>82</sup>; ya que nociones como la colaboración armónica entre órganos con miras a lograr los fines de la Constitución y la especialización de la función de control, parecen tomar el lugar del principio de división del poder público; debido a la reciente distribución de funciones entre los órganos del Estado, más aún, a la luz de la existencia de nuevos órganos de poder público, que no se pueden encuadrar dentro de las tres ramas tradicionales.

En la historia Constitucional colombiana, la Carta de 1886 acoge la separación y la limitación de los poderes públicos, al decir: “Todos los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones”. En 1936 se introduce el mecanismo de la colaboración armónica y se cambia la expresión de “poderes públicos”, por “órganos de poder”, manifestando de manera expresa la separación de poderes y el marco funcional que tienen, limitando su actividad a la órbita propia de sus funciones.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se sostiene parcialmente la posición de la Carta anterior, en su artículo 113, y es así como en la actual Carta Política de Colombia se mantiene la separación de poderes, pero con una novedad, siendo ésta, la colaboración armónica, no sólo entre las tres ramas, sino entre todos

---

<sup>81</sup> BADÍA, Juan Fernando. Óp. Cit. p.247.

los órganos del Estado; dando paso a la consagración de un engranaje entre órganos, que no se había establecido en ninguna Constitución colombiana anterior.<sup>83</sup>

Se evidencia cómo, una de las problemáticas del Derecho Constitucional, continúa siendo: limitar al Príncipe para controlar al poder y asegurar los beneficios de la libertad a todos los hombres, así pues, el Estado de Derecho sigue tan vigente como desde su creación, y las reglas en que se articula la división de poderes siguen siendo pilar clave de esta organización constitucional.<sup>84</sup>

Así lo ha expresado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, por ejemplo, la Sentencia C-282 del 2000<sup>85</sup>, establece que el Legislador debe respetar los diseños constitucionales que garantizan el principio de separación de poderes, el cual se concibe como un instrumento adecuado y necesario, para evitar la concentración excesiva de autoridad en ciertos poderes y, pretende el control mutuo en el ejercicio de los mismos. Por ello, la delimitación de funciones entre las ramas del poder y de los órganos autónomos, se lleva a cabo “con el propósito no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyan en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana. Además, como lo ha señalado la Corte, “la separación de las ramas del poder público, es inherente al régimen democrático, y constituye uno de sus elementos procedimentales de legitimación”.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> BADÍA, Juan Fernando. Estructura Interna de la Constitución. 2ª Edición. España.1990. pp 247

<sup>84</sup>LUCAS GARÍN, Andrea. Nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado. Centro de Estudios Constitucionales. Chile, Vol. 7, Núm. 2, 2009, pp. 241-253

<sup>85</sup>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C-484 DE 2000. 4 de mayo de 2000. M.P: Alejandro Martínez Caballero. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

<sup>86</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C -251 de 2002. 11 de abril de 2002. MP: Eduardo Montealegre Lynett y clara Inés Vargas. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

Con todo lo señalado, es importante resaltar, que los Estados de Derecho, se caracterizan por la existencia de un régimen de responsabilidad especial para los altos funcionarios del Estado. Esto es así, por un lado, en razón del mayor grado de exigencia, que este modelo de Estado, impone a sus servidores públicos,<sup>87</sup> y por otro, debido a la importante posición que desempeñan dichos servidores, dentro de la estructura jerárquica del Estado.

De este modo, se asigna un fuero especial para las cabezas de los poderes establecidos —ejecutivo, legislativo y judicial—, con el fin de que las faltas y conductas punibles de sus representantes aforados, sólo puedan ser investigadas y juzgadas por un órgano de igual jerarquía, dentro de la estructura estatal; pues esto, supone una garantía al control equitativo de la función pública. Dicho Fuero Constitucional, se explica por la necesidad de mantener la armonía y la estabilidad en la gestión administrativa, la legislativa y la judicial. Es decir, el fuero está consagrado en función del cargo, por las características propias de éste (no en función de la persona que ejerce dicho cargo). Así, la institución del fuero, no establece ningún tipo de prerrogativas respecto a la persona, sino que asiste al sujeto en razón del alto cargo que desempeña, otorgándole la posibilidad de que sea otro órgano del poder público, — el Congreso de la República y posteriormente la Corte Suprema de Justicia—, el que vigile su labor y tenga facultades para determinar, si hay lugar a sancionarlo, por el eventual desempeño arbitrario de la función encomendada a que hubiere lugar, e incluso por las infracciones comunes<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup>Por ejemplo, en la Constitución Política Colombiana de 1991, el artículo 122, establece que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.”; por su parte, el artículo 123, inciso 2, establece que “ (...) Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.” y el **artículo 124**, indica que “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.”

<sup>88</sup> COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Acta No. 293, del 05 de septiembre de 2013. Gaceta judicial de la Corte Suprema de Justicia. M.P: Gustavo Enrique Malo Fernández. Santafé de Bogotá.

Por otro lado, para acentuar la incidencia de la institución estudiada en el equilibrio del poder del Estado, la Corte Constitucional ha esgrimido argumentos para afirmar la importancia del fuero en el postulado que se ha venido desarrollando relativo a la división del poder y su equilibrio, así, es importante analizar la Sentencia SU- 047 de 1999<sup>89</sup>, en la cual se revisa en pleno, la decisión de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y se unifica y sistematiza la jurisprudencia sobre el alcance de la inviolabilidad de los Congresistas, toda vez, que en sus consideraciones analiza las funciones judiciales del Congreso, la importancia del fuero de los altos dignatarios y su incidencia en el Equilibrio del Poder Estatal.

En el caso que se revisa, la Congresista Vivian Morales demandó a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia por haber desconocido su derecho a la inviolabilidad de sus votos y opiniones como congresista (CP art, 185), al vincularla a un proceso penal por la decisión que tomó en 1996 en favor de la preclusión de la investigación contra el Presidente Samper. Según la actora, la Corte Suprema carece de competencia para juzgar ese voto, pues como congresista es inviolable por las opiniones y los votos que emita en ejercicio de su cargo, es decir, que aquéllos no pueden generar nunca responsabilidad penal. Por su parte, argumentaba la Sala de Casación Penal, que era competente para investigar a los Congresistas de la República por sus actuaciones judiciales en el proceso contra el Presidente, ya que podrían haber sido constitutivas de delitos y que en un Estado de Derecho, ningún servidor público se encuentra por encima de la ley.

La Corte Constitucional en el fallo unificador resuelve que la única tesis razonable es que los Senadores y Representantes conservan la inviolabilidad en sus votos y opiniones incluso cuando ejercen funciones judiciales en los procesos adelantados por el Congreso contra los altos dignatarios, ya que los juicios ante el Congreso por delitos de los altos dignatarios, si bien son ejercicio de una función judicial, por cuanto imponen sanciones y configuran un requisito de procedibilidad de la acción propiamente penal ante la Corte Suprema, conservan una inevitable dimensión

---

<sup>89</sup>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. SU- 047 de 1999. 29 de enero de 1999. M.P: Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

política, por lo cual, en ellos, los congresistas emiten votos y opiniones que son inviolables.

Esta figura de la inviolabilidad en lo pertinente a los juicios contra los altos dignatarios en relación con el equilibrio del poder, es importante toda vez que la finalidad misma de la inviolabilidad busca proteger la independencia general del Congreso, por lo que dicha prerrogativa se proyecta, en general, a todas las funciones desarrolladas por los Congresistas. La Corte se vale de lo argumentado en la sentencia C-222 de 1996, que expone que “solo por medio de la inviolabilidad, es posible que se cumpla el mandato constitucional según el cual los Senadores y Representantes deben actuar "consultando la justicia y el bien común", y no movidos por el temor a eventuales represalias jurídicas. La irresponsabilidad de los congresistas es consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación de los poderes y la soberanía popular”

Por lo anterior, explica la Corte, que la conclusión a la que necesariamente se debe llegar, consiste en que la Constitución Política de 1991, atribuyó al Congreso el juicio de ciertos altos funcionarios, porque los Senadores y Representantes conservan un grado de discrecionalidad política y, por ende, los inviste el privilegio de la inviolabilidad respecto a sus votos y opiniones. Así, existen grandes razones que justifican que se adopte el Fuero Constitucional, pues la posibilidad de que los altos funcionarios del Estado, sean removidos de su cargo, —en particular el jefe de Estado—, es un veredicto que tiene grandes y profundas consecuencias políticas, y justamente por esa razón, es que dicha competencia debe recaer en cabeza de los representantes del pueblo, valga decir, a fin de que puedan tomar en consideración la dimensión política que tiene un proceso en contra del Presidente,— o quien haga sus veces—, en contra de un magistrado de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, o en contra del Fiscal General de la Nación; y decir si procede o no su enjuiciamiento por la Corte Suprema.

Además de esto, si se analiza la necesidad de que se tenga la suficiente independencia y autonomía, —sin que haya lugar a temor—, para ejercer esta importantísima labor de fiscalización de altos dignatarios, se requiere de un juez independiente a la rama judicial, que no sea elegido, directa o indirectamente, por alguno de los aforados constitucionales y que goce con el privilegio de la inviolabilidad, para pronunciarse tranquilamente, respecto a dichos juicios, recordando la naturaleza política de los mismos.

Sin embargo, la misma Corte, reconoció que no era conveniente argumentar que el Fuero Constitucional, pretendía únicamente, preservar la separación de poderes y la autonomía e independencia de los aforados, ya que éstos, también serían juzgados penalmente —en caso de que hubiere causas para ello— por la Corte Suprema de Justicia, que es el máximo tribunal de la justicia ordinaria y, por ende la “máxima garantía de imparcialidad para una persona”. Y en esa medida, una segunda pretensión del Fuero Constitucional, consiste en que el juzgamiento ante la Corte Suprema, es en sí mismo, una garantía de que el alto funcionario no sea procesado por razones mínimas, sino que haya lugar a una especie de filtro, para pasar del juicio político, a un segundo juicio mucho más estricto, como lo es el juicio penal.

A este respecto, la Corte Constitucional, en la referida sentencia C- 047 de 1999, se preguntó y respondió de la siguiente manera:

¿Para qué establecer el trámite previo obligatorio ante las cámaras para el juzgamiento del Presidente, si la persona va a ser de todos modos juzgada por la Corte Suprema de Justicia? La única razón convincente de la necesidad de la autorización de las cámaras, para que la Corte Suprema adquiriera competencia en estos casos, es la voluntad del constituyente, para que, debido a las implicaciones políticas de estos procesos, haya una previa valoración política, por los representantes del pueblo, de la procedencia del proceso penal como tal.

Es importante anotar, que el juicio a los altos funcionarios, —en especial el del jefe de Estado—, plantea para cualquier democracia, grandes y difíciles problemas,

pues en un Estado de Derecho como lo es Colombia, si estos altos dignatarios incurrían en delitos, es necesario que sean juzgados y sancionados, ya que todos los colombianos, incluidos los gobernantes, deben respetar el ordenamiento jurídico. Sin embargo, el juzgamiento de los aforados, tiene grandes implicaciones políticas, tanto por sus efectos sobre la estabilidad gubernamental, como por las pasiones políticas que pueden llegar a desatar. Es por esta razón, que no resulta conveniente atribuir dicha competencia a un juez ordinario.

Por otro lado, bajo la sentencia C-245 de 1996<sup>90</sup>, se indicó que el propósito del fuero era salvaguardar la autonomía e independencia legítimas, de aquellos funcionarios aforados; y que por ello, era posible al tratarse de un proceso de naturaleza especial, que algunas medidas que se adopten en él, no correspondan con los procedimientos ordinarios, sin que ello implique discriminación alguna. Explica, que lo que se busca con estos procedimientos, es evitar que “mediante el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la justicia, se impida irregularmente el normal desarrollo de las funciones estatales y el debido ejercicio del poder por parte de quienes mediante la expresión soberana, fuente del poder público, legítimamente lo detentan”

Finalmente, teniendo en cuenta lo planteado en el acápite relativo a la discusión sobre la integralidad del Fuero Constitucional colombiano y en las anteriores anotaciones referentes a la incidencia que tiene el fuero en el equilibrio del poder estatal, se estima que en Colombia, para el buen funcionamiento de las instituciones y el debido ejercicio de las funciones encomendadas por la Constitución Política a los altos funcionarios titulares del Fuero Constitucional; las acusaciones en materia fiscal que se hagan en contra de los servidores aforados deberán ser de competencia de la Contraloría General de la República, pues como se ha anotado, de la Constitución Política colombiana de 1991 y las normas vigentes concernientes al fuero, no puede entenderse otra cosa; además, la Contraloría se instituyó como

---

<sup>90</sup>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. C-245 de 1996. 3 de junio 1996. M.P: Vladimiro Naranjo Mesa. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.



un órgano de carácter técnico, autónomo e independiente para el efectivo ejercicio del control fiscal.

Sin embargo, en atención a los fundamentos por los cuales la figura del fuero es consagrada en el Ordenamiento Jurídico, la preservación de la independencia de los cargos protegidos y el equilibrio del poder; el fuero debiera ser integral, esto es, que los funcionarios aforados sean investigados y juzgados por un órgano político como el Congreso de la República, en materia penal, disciplinaria y fiscal, pues como se dijo, es el Congreso el órgano que representa por excelencia la voluntad popular. Adicionalmente, por la gran trascendencia política que tienen los juicios contra los aforados, dicha competencia debe recaer en este órgano que no ha sido elegido directa o indirectamente por los mismos y que goza del privilegio de la inviolabilidad, lo que presupone que no habrá temor por parte de aquellos, para su pronunciamiento en los juicios contra los aforados constitucionales. No obstante, la autoridad competente deberá contar con una estructura constitucional que le de competencia sin lugar a dudas para dichas materias y una institucionalidad fuerte que garantice juicios serios, eficaces e imparciales que no perpetúen la impunidad.

## CONCLUSIONES

Colombia como un Estado Social de Derecho, propende por el cumplimiento de los principios fundamentales consagrados en la Carta Constitucional y la debida organización y funcionamiento del Estado, es por esto, que sus instituciones deben tender a la realización de dichos principios y a garantizar los derechos consagrados en la Carta. Es a través de estos propósitos, y con el fin de salvaguardar la independencia y autonomía de los altos servidores, que la Constitución de 1991 contempla la figura del Fuero Constitucional, que tal como está constituido en el ordenamiento jurídico colombiano, no constituye un privilegio o inmunidad concedido a favor de los altos funcionarios aforados, sino que se trata de una intervención estatal de mayor control, que propende por el equilibrio del poder y el debido ejercicio de las funciones.

La Constitución Política de 1991 consolidó tres tipos de fuero atendiendo a las características del cargo y a la función de los altos servidores que protege, así el Artículo 186 y 235 numeral 3, consagra el fuero de los Congresistas de la República; el artículo 235 numeral 4 establece el fuero de los Ministros de Despacho, Embajadores y Jefes de misión diplomática, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, entre otros; sin embargo, se circunscribió el trabajo al estudio de la tercera tipología, consagrada en el artículo 174 superior, 235 numeral 2, y 178 numerales 3, 4 y 5, dado que debido a la coyuntura política, en relación a la investigación fiscal de servidores investidos con dicho fuero, la discusión relativa a la integralidad o no de la figura constitucional tiene relevancia.

Analizada la figura del Fuero Constitucional en relación a su integralidad, esto es, la naturaleza de las faltas que dan lugar a la determinación del juez de conocimiento —penales, disciplinarias y fiscales—, para los servidores enunciados en el Artículo 174, según el cual, el Presidente de la República, los magistrados de las Altas Cortes, y el Fiscal General de la Nación son titulares, se puede concluir que:

En lo referente a las acusaciones de causas disciplinarias y penales que se hagan en contra de los aforados, el Congreso es competente para su investigación y juzgamiento, según lo establecido en la Constitución Política y la ley; en lo disciplinario, la Carta superior establece un cláusula general de competencia en la materia a cargo de la Procuraduría General de la Nación encomendándole en el artículo 277 numeral 6, la atribución de “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones”, esta cláusula general de competencia de la Procuraduría se ejerce respecto de todos los funcionario salvo los aforados constitucionales, pues el Procurador General tan sólo tiene a su cargo la función de emitir concepto dentro del proceso que adelante el Congreso de la República según lo consagrado en el artículo 278 numeral 2.

En relación a las causas penales, según lo consagrado en el artículo 175 numeral 2 y 3, si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena, y si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

En lo referente a las causas fiscales no hay disposiciones constitucionales que permitan concluir que es el Congreso de la República el competente para conocer de dichas causas, toda vez que los artículos 267 y 268 consagran la cláusula general de competencia de la Contraloría General de la República, no haciendo ninguna distinción entre los funcionarios sujetos de control fiscal o excepción a los servidores aforados, así la Constitución de 1991 instituyó a la Contraloría General de la República como un órgano de control, autónomo administrativa y presupuestalmente, encargado de vigilar de forma posterior y selectiva la gestión fiscal de las entidades, servidores públicos y los particulares que manejen bienes del Estado, así como de controlar los resultados de la administración

Considerado lo anterior, el punto problemático en relación al alcance del fuero y lo que definiría su integralidad, es en lo respectivo a las acusaciones que en materia fiscal se le hagan a los aforados, para determinar si éstas habilitan a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes para la investigación y al Senado en pleno para el juzgamiento; ya que de lo consagrado en la Constitución Política no se desprende el carácter integral del Fuero Constitucional, sin embargo, debido al ánimo de privilegiar las finalidades del fuero, esto es, la autonomía e independencia de la rama judicial, el equilibrio del poder, el debido ejercicio del cargo; o quizá con el fin de evitar controles más estrictos y efectivos como los de la Contraloría, se desató la controversia que dio lugar a pronunciamientos de las Altas Cortes en sentidos opuestos, que en último lugar no dan argumentos suficientes y contundentes para dar por terminada la discusión.

Diferentes han sido los argumentos para sostener y negar la tesis de la integralidad por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones—Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura —, lo que solo significa una carencia de una sentencia proferida por la Corte Constitucional cuyo problema jurídico sea la delimitación del alcance del Fuero Constitucional, además de la poca claridad en las competencias que garantizan el control de los altos dignatarios, lo que bajo un Estado de Derecho es impensable.

Dicha controversia surge de una confrontación normativa entre varios preceptos constitucionales que en principio parecieran ser excluyentes; en la medida en que unos garantizan el poder preferente de la Contraloría General de la República respecto de todos aquellos que manejen bienes y fondos públicos y otros que establecen un régimen de responsabilidad especial respecto de los altos dignatarios y asignan competencia al Congreso de la República para el conocimiento de las acusaciones que contra ellos se formulen.

Con todo, si se aceptara que efectivamente es el Congreso de la República el competente para conocer de las acusaciones que en materia fiscal se hagan en contra de los aforados, esto llevaría a admitir que como consecuencia teórica del

fuero, se excluye a los aforados del control fiscal propiamente dicho, esto es, un control ejercido por un organismo autónomo, técnico y especializado sobre cualquier ente que maneje bienes públicos, que cause un detrimento patrimonial y que dé como resultado una medida de carácter resarcitoria; ya que entender que el Congreso de la República es competente para imponer sanciones de carácter resarcitorio sería una interpretación ostensiblemente violatoria de lo consagrado en la Constitución, pues la competencia para imponer sanciones se reduce a la destitución del empleo, privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos según lo consagrado en el artículo 175 numeral 2; así la única conclusión posible, sería entender que, el Congreso de la República en relación con las causas fiscales podría imponer medidas de carácter disciplinario. Sin embargo, al ser la gestión fiscal la esfera que determina la competencia de la Contraloría General de la República, y la cual los aforados eventualmente podrían ejercer, no queda claro en este punto quién sería la autoridad competente para conocer de las faltas derivadas de la gestión fiscal<sup>91</sup>, pues no hubo pronunciamientos que aclararan dicha competencia, por quienes sostienen la integralidad del fuero.

Se considera que, aunque la Carta Constitucional deba interpretarse de manera que no quede institución jurídica o situación por fuera de la regulación constitucional, además de entender dentro del texto literal normativo postulados implícitos para la salvaguarda de los derechos y fines constitucionales; se concluye que es insostenible la tesis de la integralidad del fuero analizado, pues en un tema de altísima trascendencia política y jurídica, no se puede dejar a la libre interpretación de la Carta Superior, debido a que es el control mismo de las funciones del Estado, en el cual se debe fundar un Ordenamiento Jurídico, para garantizar la libertad de los ciudadanos y el equilibrio del poder. Será entonces la Contraloría General de la República, la autoridad competente para el conocimiento de las acusaciones que en materia fiscal se hagan a los aforados.

Con lo expuesto, al ser Colombia un Estado Social de Derecho, en el cual las competencias deben ser explícitas y preexistentes, no sería posible interpretar extensivamente el Fuero Constitucional otorgado a los servidores públicos, pues

---

<sup>91</sup>Alude, en general, a la administración y el manejo de bienes del Estado, en sus diferentes y sucesivas etapas. Tales como el recaudo, la percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición

esto constituiría un quebramiento de los postulados sobre los cuales se yergue el Estado Colombiano. Así entonces, es menester que se dé claridad y certeza, lo antes posible, a los alcances de dicha institución en el derecho constitucional, en pro de los postulados fundantes de nuestro Estado y el debido ejercicio de la orgánica estatal, ya que de su buen engranaje, depende el cumplimiento y garantía de la dogmática constitucional. Cabe anotar que a la fecha de entrega de este trabajo y a raíz de la revisión de la Sentencia de Tutela que otorgó fuero integral al Fiscal General de la Nación, se discutirá en la Corte Constitucional el alcance de la figura estudiada, cuya decisión pareciera privilegiar la tesis de la integralidad del Fuero Constitucional excluyendo a los aforados del control fiscal ejercido por la Contraloría de la República; sin embargo, se considera que no deben ser los magistrados de la Corte Constitucional quienes tomen la decisión respecto a la autoridad competente para determinar dicha responsabilidad, pues ellos mismos son titulares del fuero que se precisará. Momento sin duda coyuntural para la definición del objeto de estudio.

Finalmente, atendiendo a los fundamentos del fuero, se considera deseable que éste como figura abstracta, comprenda todas las acusaciones que en cualquier materia puedan hacerse en contra de los altos funcionarios, con el objetivo de privilegiar los fines de dicha institución, garantizar un juicio especial a los aforados dada su alta investidura y la necesaria autonomía en el ejercicio de sus atribuciones; lo anterior, si y solo si, el Estado que contemple la figura con un carácter integral, establezca explícitamente la competencia en cabeza de un órgano de elección popular que en teoría no responda a los intereses particulares de los funcionarios aforados, y cuente con una estructura institucional fuerte que garantice juicios serios a los altos servidores, para que no sea el fuero una herramienta más para la perpetuación de la impunidad.

## ANEXOS

### **CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AL PODER ESTATAL EN MATERIA DE FUEROS.**

La Constitución Política de 1991, en su último título (Título XIII), consagra los mecanismos bajo los cuales se puede reformar la Constitución; el artículo 374 superior, refiere que la Constitución podrá ser reformada por el Congreso, por una asamblea constituyente o por el propio pueblo, mediante referendo.

La expresión reformar, quiere decir variar, cambiar parcialmente, modificar. Se hace notar que, reforma se opone a expedir una nueva Constitución, que es una función que no puede, válidamente, prohibirse al constituyente originario, el pueblo soberano. La Constitución, entonces, regula lo atinente a su reforma. Para dichos efectos establece mecanismos o procedimientos por los cuales puede tramitarse el cambio, los sujetos con iniciativa de reforma constituyente, los quórum decisorios y el control que la Corte Constitucional puede realizar.<sup>92</sup>

La Constitución Política en sus 24 años de vigencia, ha sido objeto de diversas reformas constitucionales, algunas han constituido cambios menores que no afectan el espíritu democrático y pluralista con el que se concibió; otras por el contrario, han fracturado el balance y el equilibrio del poder, poniendo en vilo a los principios fundamentales de la Carta Constitucional; tal fue la reforma mediante la cual se aprobó la reelección presidencial, en la que se fortaleció aún más al ejecutivo en un régimen presidencialista. Los intentos para reformar la administración de Justicia, han sido recurrentes a lo largo de la historia

---

<sup>92</sup>FORMACIÓN CIUDADANA Y CONSTITUCIONAL. Procedimientos de reforma Constitucional en Colombia. [En línea]. Colombia. Facultad de Derecho, Vicerrectoría de Docencia. Universidad de Antioquia 2003. Disponible en internet: [http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/procedimientos\\_reforma.html](http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/procedimientos_reforma.html)

constitucional, pues ha sido el sistema de justicia colombiano, gracias a su independencia, el encargado de darle vida a la Constitución de 1991, Carta reconocida por su catálogo de derechos, mecanismos de protección, inclusión y respeto a la pluralidad característica del país, que muchas veces chocan con el arraigo conservador de la sociedad colombiana y sus gobiernos. Es por esta razón, que ha surgido la idea, en los grupos de presión social y en los corredores antidemócratas, de modificar la justicia que consagró la Carta Política de 1991.

Con el Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014 de iniciativa del Gobierno de la República; “por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones”, han surgido nuevamente como temas de discusión, conceptos como fuero, impedimentos e inmunidad parlamentaria, entre otros, que por tener incidencia en los postulados sobre los cuales se yergue el Estado colombiano, ha sido objeto de diversas discusiones en todos los contextos, pues reformas constitucionales que alteran la institucionalidad, desbordan, necesariamente el ámbito jurídico.

El 3 de septiembre del año 2014, el Gobierno Nacional radicó el proyecto de reforma número 018 de 2014 sobre “Equilibrio de poderes y reajuste institucional”, que al momento de elaboración de este trabajo,<sup>93</sup> se encuentra en primer debate, en segunda vuelta en la Comisión primera del Senado de la República.<sup>94</sup> El proyecto modifica diferentes aspectos de las ramas del poder público y propone un nuevo diseño institucional, que incide directamente en la administración de justicia. Todo, con el objetivo supuesto de reforzar el sistema de frenos y contrapesos instituido en el modelo constitucional, la necesidad de fortalecer los procesos de participación, representación y democracia, en aras de la protección de la institucionalidad y el fortalecimiento de la Constitución Política de 1991.

---

<sup>93</sup>7 de abril de 2015.

<sup>94</sup> “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. [Equilibrio de poderes]”. [En línea]. Colombia. Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. 2014. Disponible en internet: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se-adopta-una-reforma-de-equilibrio-de-poderes-y-reajuste-institucional-y-se-dictan-otras-disposiciones-equilibrio-de-poderes/7791/#tab=2>. Para mayor información acerca del estado del Acto Legislativo 018 de 2014.



Como principales ejes temáticos, el Proyecto de Acto Legislativo comprende distintas áreas de la institucionalidad del sistema jurídico colombiano, siendo éstas: lo electoral, la administración de justicia, la reelección del presidente y altos funcionarios, representación de las regiones, y otros tantos que pretenden dotar a la estructura orgánica constitucional, de las herramientas idóneas, para cumplir los fines consagrados en la Carta Constitucional.

El proyecto de Acto Legislativo, inició su trámite en la Comisión Primera con la radicación del Proyecto original publicado en la Gaceta del Congreso No 458 de 2014 y fue acumulado con los proyectos de acto legislativo 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado.

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 10 de septiembre de 2014, la Audiencia pública sobre los proyectos de Acto Legislativo, en la cual se expresaron distintos puntos de vista y diversos sectores institucionales y la ciudadanía manifestó su opinión.

El trámite de dicho proyecto, en el Congreso de la República, surtió los respectivos debates de la primera vuelta, iniciando en la Comisión Primera del Senado el día 22 de septiembre de 2014, y finalizando el día 25 del mismo mes, en la cual se realizaron modificaciones al texto original, se radicaron 130 proposiciones y se incluían artículos nuevos de los cuales se aprobaron diez. Dentro de las proposiciones acogidas estuvo la referente al Tribunal de Aforados presentada por la Senadora Claudia López.

En el Debate de la Plenaria del Senado, se presentó un pliego de modificaciones al texto aprobado en la Comisión Primera, se realizaron los cambios que constan en el expediente del Proyecto. De 42 artículos que se presentaron para segundo debate, solo fueron debatidos y aprobados 31. Se negaron los artículos sobre el

voto obligatorio y sobre la nueva conformación del Senado; los demás artículos no alcanzaron a ser discutidos.

El trámite ante la Cámara de Representantes inicia el día 28 de octubre con la radicación del expediente del Senado del proyecto ante la Secretaría General de la Cámara, la cual realiza el respectivo reparto a la Comisión Primera de la Cámara donde se nombran los ponentes para el estudio del proyecto.

Durante el Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes los días 11, 12, 13, 18 y 19 de noviembre de 2014, se presentaron 107 disposiciones de diferentes representantes los cuales fueron sometidas a consideración de la Corporación, con los siguientes resultados: frente a las proposiciones, se creó una subcomisión para el análisis y discusión de las mismas, la cual presentó un informe sobre la viabilidad de las propuestas; dichas observaciones en algunos artículos, fueron ratificados por el pleno de la Comisión Primera, otras fueron discutidas y sometidas a votación y discusión de manera individual.

Dentro del trámite realizado, se presentó a consideración una ponencia que incluía 36 artículos de los cuales, fueron negados los artículos que modificaban el artículo 123 de la Constitución Política y el artículo 21, que pretendía modificar el artículo 250 de la Constitución Política del texto de la ponencia base. Igualmente, se incluye un nuevo artículo al proyecto, que pretende modificar el artículo 176 de la Constitución Política sobre la conformación de la Cámara de Representantes.<sup>95</sup>

Durante el Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se aprobó la ponencia mayoritaria suscrita por los Representantes Berner Zambrano, Hernán Penagos, y Angélica Lozano. Posteriormente, tras surtirse la debida conciliación,

---

<sup>95</sup> Informe de Ponencia para primer debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014.

esta fue votada y aprobada en ambas Cámaras. El texto definitivo fue publicado por el Gobierno Nacional mediante el decreto 158 de 2015.<sup>96</sup>

El día 24 de marzo de 2015, se llevó a cabo la Audiencia Pública en las instalaciones de la Comisión Primera del Senado de la República, en la cual se manifestaron ciudadanos con opiniones y críticas sobre lo planteado en la Reforma al Equilibrio del poder. Entre estas, se ha dicho que la reforma, introduce a la Constitución, cambios que se pueden hacer a nivel legislativo y que no requieren una reforma constitucional, además, parecería partir del desconocimiento del Ordenamiento Jurídico, ya que aborda temáticas, que como se verá más adelante, ya están reguladas. Así mismo, se arguye que la reforma implica un reforzamiento del régimen presidencialista, que no hace otra cosa, que desequilibrar el ejercicio del poder.

Para el propósito de la presente investigación, se hará énfasis en la propuesta de la creación de un Tribunal de Aforados, que se encargaría de sustituir la función de investigación, actualmente adelantada por la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, en contra de los aforados; pues para hacer un análisis riguroso de la institución del Fuero Constitucional, es necesario hacer referencia a los cambios que se introducirían en la materia.

Dicho Tribunal de Aforados, en la lógica de la reforma, responde a las necesidades de justicia y al debido ejercicio de las funciones que le son atribuidas a las autoridades estatales, pues la omisión de las funciones encomendadas, desequilibra el funcionamiento de las Ramas del Poder Público; tal es el caso de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, que no ha ejercido sus

---

<sup>96</sup> COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 153 de 2014 Cámara - 018 de 2014 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo No. 002 de 2014 Senado, 004 de 2014 Senado, 005 de 2014 Senado, 006 de 2014 Senado y 012 de 2014 Senado "por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones" (Primera Vuelta). [En línea] Decreto 0158 de 2015. Colombia. 30 de enero del 2015. Disponible en internet: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%20158%20DEL%2030%20DE%20ENERO%202015.pdf>

funciones adecuadamente, pues desde su creación los resultados en materia investigativa han sido deficientes. El proyecto propende entonces, por una reforma para ejercer la función investigativa y acusatoria de funcionarios con Fuero Constitucional, por razones de indignidad y de hallarse ante hechos que puedan constituir delitos, realizar la debida acusación ante la Corte Suprema de Justicia.

Los artículos pertinentes a la figura del Fuero Constitucional, en el texto conciliado y aprobado en primera vuelta, se expondrán en un cuadro comparativo en relación con lo hasta ahora vigente en la Constitución Política, para luego analizar las repercusiones de aprobarse dichos artículos. Posteriormente, se hará referencia a las propuestas contenidas en el informe de ponencia para el sexto debate<sup>97</sup> del Proyecto de Acto Legislativo que se presentó a la Plenaria del Senado de la República. Es pertinente advertir que pueden haber cambios sustanciales en lo concerniente al fuero, en lo que resta de trámite en la segunda vuelta del proyecto, sin embargo, como el objetivo del presente trabajo investigativo no es hacer un monitoreo a la reforma del equilibrio del poder, sino analizar la integralidad o no del Fuero Constitucional que se estableció en la Constitución Política de 1991, sólo se hará referencia a los cambios pertinentes al Fuero Constitucional, hasta el 8 de mayo de 2015.

---

<sup>97</sup>El Informe de ponencia para el sexto debate del trámite legislativo, fue presentado al Presidente de la Comisión primera del Senado de la república y en él, los senadores ponentes ponen en conocimiento de la Plenaria del Senado de la República, el Proyecto de Acto Legislativo radicado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

<b>Constitución Política de 1991.</b>	<b>Texto propuesto en el proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014.</b> (texto conciliado en primera vuelta)
<p><b>Artículo 174.</b> Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos</p>	<p><b>Artículo 10.</b> El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 174: Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra el Vicepresidente de la República; contra los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y del Tribunal de Aforados; contra el Procurador General de la Nación; contra el Defensor del Pueblo; contra el Contralor General de la República y contra el Fiscal General de la Nación aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, será competente para conocer los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.</p> <p>El Senado deberá aprobar, mediante voto secreto, por mayoría absoluta de sus miembros, si procede la acusación que presenta la Cámara de Representantes contra el funcionario investigado por el Tribunal de Aforados.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La ley determinará el órgano competente para el ejercicio de la función de garantías para los aforados, civiles y miembros de la fuerza pública, los demás sujetos que esta considere y reglamentará su funcionamiento.</p>

Constitución Política de 1991.	Texto propuesto en el proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014. (texto conciliado en primera vuelta)
<p><b>Artículo 178.</b> La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elegir al Defensor del Pueblo.</li> <li>2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.</li> <li>3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</li> <li>4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.</li> <li>5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.</li> </ol>	<p><b>Artículo 12.</b> El numeral 3 del Artículo 178 de Constitución Política quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>3. Acusar, ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente la República o a quien haga sus veces.</p> <p>Acusar, previa solicitud del Tribunal de Aforados a demás funcionarios previstos en el artículo 174 de la Constitución Política, por causas disciplinarias, fiscales o penales, en este último caso se aplicaran las reglas del artículo 175 de la Constitución Política. Tratándose de causas disciplinarias y se aplicará el régimen sancionatorio y el procedimiento señale la Ley.</p> <p>El Tribunal de Aforados se encargará de la investigación y cuando hubiere lugar presentará la acusación del funcionario investigado ante la Plenaria de la Cámara, por parte del Magistrado que haya adelantado la investigación.</p> <p>Cuando se trate formular acusaciones contra un Magistrado del Tribunal de Aforados la investigación será adelantada en la forma que determine el reglamento del congreso.</p>

	<p>Los miembros del Tribunal de Aforados deberán cumplir con las calidades exigidas para ser Magistrados la Corte Suprema de Justicia y no podrán ser elegidos con posterioridad como Magistrados de ninguna corporación judicial.</p> <p>Tribunal Aforados tendrá cinco miembros, elegidos por la Cámara Representantes para periodos de ocho años, elaboradas mediante concurso adelantado por la Sala de Gobierno Judicial en los términos que la ley disponga.</p> <p>Sus miembros estarán sometidos al régimen responsabilidades de los servidores públicos.</p> <p>Las decisiones de acusación o archivo que presente Tribunal Aforados, deberán ser aprobadas por la Cámara de Representantes, mediante voto secreto de la mitad más uno sus miembros.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 1.</b> El primer Tribunal de Aforados se elegirá así: Tres de sus miembros serán elegidos por un periodo de cuatro años y sus miembros para un periodo completo.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 2.</b> El Tribunal de Aforados conocerá los hechos a la entrada</p>
--	--

	<p>en vigencia este Acto. Los procesos que a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, se encuentren en curso, se tramitaran en la forma que determine la ley, con observancia del principio de Juez natural.</p> <p>El Gobierno Nacional deberá presentar a consideración del Congreso de la República, durante el año siguiente a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, la ley estatutaria que reglamente la creación y el funcionamiento del Tribunal de Aforados.</p>
--	--

Los artículos 10 y 12 del texto resultante de la primera vuelta, que reforman los artículos 174 y 178 de la Constitución Política, cambian ostensiblemente la consagración constitucional del fuero que se analiza y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico colombiano.

De ser aprobadas dichas modificaciones, se podrían identificar las siguientes repercusiones: en primer lugar, el artículo 10 del proyecto, extiende el fuero al Vicepresidente, miembros del Tribunal de Aforados, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la Nación; esto como se enunció en la investigación, podría, subsanar el vacío legislativo y constitucional que existe en materia de procesos disciplinarios y fiscales de dichos altos servidores; pero al mismo tiempo, podría significar una extensión arbitraria del fuero; toda vez que, el fuero es una garantía para la autonomía en el ejercicio de las funciones, y el que sea restringido, como está consagrado en la Constitución, se justifica para la preservación de la autonomía judicial, la necesidad de evitar



controles cruzados —es decir, investigaciones y sanciones recíprocas entre distintos órganos del Estado—, y la importancia de mantener abierta la posibilidad de un juicio por indignidad contra el funcionario aforado.

La ponencia a debatir en el primer debate en segunda vuelta, sugiere la restricción de dicho fuero a los funcionarios aforados en la Constitución vigente, por las razones esbozadas, así como la adición de un artículo denominado 178-A, que propone un régimen para el juzgamiento de los aforados, establece el órgano encargado de investigar y acusar a los funcionarios aforados, y determina quiénes son los funcionarios con dicho privilegio, así como el procedimiento para la investigación y enjuiciamiento de los mismos. Además, propone un régimen diferenciado para el Presidente y Vicepresidente, en contraposición a los demás aforados, —léase Magistrados de Altas Cortes y Fiscal General de la Nación—, para que se conserve el régimen previsto en la constitución de 1991, donde la Cámara de Representantes investiga y acusa al funcionario, ante el Senado, mientras que para los segundos, la investigación y acusación, estará a cargo de la Comisión de Aforados. Ante esta nueva instancia que ha generado controversia, por atentar contra la autonomía e independencia de los jueces, se suma la preocupación, de que sea el presidente quien elija a los primeros integrantes de la supercomisión para un periodo de tres años, según lo establece el parágrafo transitorio 1 del Artículo 9 de la ponencia para el quinto debate.<sup>98</sup>

El texto final aprobado en primera vuelta, atribuye al Senado la competencia de conocer de las Acusaciones que formule la Cámara de Representantes, contra todos los funcionarios del nuevo artículo del 174. Éste, deberá probar, mediante voto secreto por mayoría absoluta de sus miembros, si procede la acusación que presenta la Cámara de Representantes contra el funcionario investigado, por el Tribunal de Aforados. Con los nuevos debates, se pretende conferirle a dicho Tribunal, la competencia de acusar directamente ante el Senado, sin previo

---

<sup>98</sup> POLÍTICA, Primera supercomisión para juzgar aforados la elegirá el Presidente. Periódico El Tiempo, 24 de marzo de 2015. Disponible en internet: <http://www.eltiempo.com/politica/congreso/reforma-del-equilibrio-de-poderes-comision-para-juzgar-aforados/15456875>

conocimiento de la Cámara de representantes, con el fin de evitar la dilatación de los procesos y evitar la impunidad.

En segundo lugar el artículo 12 del proyecto aprobado en primera vuelta, establece la creación de un Tribunal de Aforados, que estaría encargado de investigar a los funcionarios previstos en el artículo 174 (propuesto en la reforma), por causas disciplinarias fiscales o penales, en este último caso, se aplicarán las reglas del artículo 175 de la Constitución Política. Tratándose de causas disciplinarias y fiscales, se aplicará el régimen sancionatorio y el procedimiento que señale la ley. El Tribunal de Aforados, se encargara de la investigación, y cuando hubiere lugar, presentará la acusación del funcionario investigado, ante la plenaria de la Cámara por parte del Magistrado que haya adelantado la investigación. Los miembros de dicho Tribunal, —que serán elegidos por la Cámara de representantes para período de ocho años, de listas elaboradas mediante concurso adelantado por la Sala de Gobierno Judicial, en los términos que la ley disponga—, deberán cumplir con las calidades exigidas para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia y no podrán ser elegidos con posterioridad, como magistrados de ninguna otra corporación judicial.

De aceptarse en segunda vuelta el texto así planteado, el Fuero Constitucional sería de carácter integral, es decir, abarcaría, tanto materias penales como disciplinarias y fiscales; terminando así con la tan debatida discusión, que fue ya objeto de análisis en el capítulo de integralidad del Fuero Constitucional en Colombia; pues sería la misma constitución la que establecería el ámbito material de aplicación el Fuero Constitucional, y no sería necesario acudir a interpretaciones del sentido de la constitución, para determinar el órgano constitucionalmente habilitado para conocer de las acciones u omisiones en materia fiscal.

El informe de ponencia para el sexto debate<sup>99</sup> del proyecto de Acto Legislativo que se presentó a la Plenaria del Senado de la República, contempla cambios

---

<sup>99</sup>El Informe deponencia para el sexto debate del trámite legislativo, fue presentado al Presidente de la Comisión primera del Senado de la república y en él, los senadores ponentes ponen en conocimiento de la Plenaria del Senado de la República, el

sustanciales respecto de lo anteriormente analizado del texto resultante en primera vuelta. Así, pueden identificarse los siguientes: el artículo 6 que modifica el artículo 174 de la Constitución Política de 1991, ya no contempla a los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado ni Corte Suprema de Justicia; así como tampoco al Procurador General de la República ni al Fiscal General de la Nación. Así mismo, se aprecia que en el nuevo artículo 6 no se hace referencia a que el Senado deberá aprobar en mayoría absoluta si procede o no la acusación que presenta la Cámara de Representantes contra el aforado.

Respecto al artículo 8, que modifica el artículo 178 de la Constitución Política, en la ponencia para sexto debate, a diferencia de lo establecido en el texto aprobado en primera vuelta, ya no se hace referencia a las atribuciones inicialmente planteadas para la Cámara de Representantes, en lo que tiene que ver con acusar, previa solicitud del Tribunal de Aforados, a los funcionarios del 174 superior. Tampoco se hace referencia a la integralidad antes planteada para los aforados del 174, por lo que es posible que se esté replanteando la propuesta de otorgarles fuero en materia fiscal.

El artículo 9, que adiciona a la Constitución un artículo 178-A, en la ponencia para sexto debate, acoge la propuesta inicial del texto aprobado en primera vuelta, y establece que los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y el Fiscal General de la Nación serán responsables por cualquier falta o delito cometido en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de éstas. Establece además que la Comisión de Aforados será competente para investigar y acusar a los funcionarios señalados en el inciso anterior, como también al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. Finalmente, el artículo 178-A reglamenta el trámite que se adelantaría en el Tribunal de Aforados.

Como nota adicional, el texto definitivo aprobado en segunda vuelta en Sesión Plenaria del Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, en su artículo 7, adicionó al artículo 178- A, anteriormente referenciado, lo siguiente: “La ley establecerá el

---

Proyecto de Acto Legislativo radicado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

procedimiento para determinar la responsabilidad fiscal cuando los aforados señalados en este artículo actúen como ordenadores del gasto”; lo que dejaría igualmente en la indeterminación el alcance del fuero en materia fiscal.

Para finalizar las consideraciones acerca de la reforma a la justicia que se debate en el país, es relevante tener en cuenta la videoconferencia que se realizó dentro del programa “*Consejo de Estado en línea de cara al país*”, expuesta por el magistrado Gustavo Gómez Aranguren, el 26 de marzo del 2015; pues en ella se destacan aspectos importantes, en relación con la reforma del tema objeto de estudio, cuyas apreciaciones se consideran pertinentes y acertadas para el desarrollo del presente; y que al ser compartidas por el investigador, se expondrán a continuación:

Algo que llama la atención, en lo atinente a la institución del Fuero Constitucional, es que parece no ser necesaria una reforma constitucional; en cambio, sí parecería ser necesaria una mejor regulación legal y medidas ordinarias para el mejoramiento de las instituciones, —si es que lo que se quiere, es establecer reglas claras y detalladas para el procedimiento investigativo y sancionatorio de los aforados constitucionales—. Luego del análisis de los artículos constitucionales y su respectiva regulación legal, —en lo que se refiere al Fuero Constitucional que se analiza—, puede concluirse que el constituyente sí previó un sistema expedito para la investigación y juzgamiento de estos funcionarios aforados constitucionalmente, pues como se puede leer, el artículo 175 de la Carta, estableció muy claramente, que en los juicios que se siguieran ante el Senado de la República, se observarían estas reglas: 1. Que el acusado puede quedar, de hecho, suspendido de su empleo, siempre y cuando la acusación que se le haga, sea públicamente admitida. 2. Que si la acusación se refiriera a delitos cometidos en el ejercicio de su funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podría imponer otra pena distinta, a la de destitución del empleo, la privación temporal o la pérdida absoluta de los derechos políticos; y luego, al sancionado, se le deberá seguir juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si lo cometido fuera susceptible de ser evaluado por presunta responsabilidad penal. Y, 3. Se atribuye la posibilidad de que el Senado realice la instrucción de los procesos en una diputación, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por al menos, los dos tercios de los votos de los Senadores presentes.

Debe tenerse en cuenta también, que el proceso de investigación y acusación, cuya competencia actualmente es de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de representantes, está debidamente reglado en el capítulo cuarto, sobre juzgamiento de altos funcionarios, de la Ley 5ª de 1992. Así, no se trata de la búsqueda de una reforma en la institución, sino del reforzamiento de la eficiencia en ejercicio de la función, ya existente.

Adicionalmente, se estableció en el artículo 178 numeral 3, de la Carta fundamental, que la Cámara de Representantes tendría la importante y especial atribución, de acusar ante el Senado, cuando haya causas constitucionales, al Presidente de la República, magistrados de las Altas Cortes y Fiscal General de la Nación. Además, en lo referente a lo relacionado con el fuero de los Magistrados de Altas Corporaciones, la misma constitución, en su artículo 233, establece que “los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan alcanzado la edad de retiro forzoso”.

En lo referente a la creación del Tribunal de Aforados, —como también se expuso por el Dr. Gustavo Gómez Aranguren—, la crítica de que no sea necesaria una reforma constitucional, no constituye la única, ni la más importante que se puede hacer a este nuevo modelo de procesamiento para los aforados, pues, —como él bien lo expone— en primer lugar, habría lugar a que se presente el fenómeno de la sustitución de la constitución, porque directa o indirectamente, la consecuencia del citado Tribunal de Aforados, consistiría en la vulneración de la independencia judicial. Esto, valga su aclaración, ni siquiera va en detrimento de la investidura de aquellos altos dignatarios, sino que, para decirlo trágicamente, atenta directamente contra la sociedad, porque la independencia judicial, —aquella tan arduamente luchada para su real obtención—, “constituye un patrimonio para la ciudadanía”<sup>100</sup>, que debe ser el centro del Estado Social de Derecho.

---

<sup>100</sup> GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo. "Reforma Constitucional: Equilibrio de poderes". Videoconferencia de "Consejo de Estado en línea, de cara al país" [En línea]. Consejo de Estado Sección Segunda. Colombia. marzo 26 de 2015. Disponible en internet: <http://www.ramajudicial.gov.co/-/consejo-de-estado-en-linea-de-cara-al-pa-4>

En segundo lugar, otra importante crítica al Tribunal,—que se comparte con el Dr. Gómez Aranguren— está dada en la supresión de la competencia de investigación y acusación, al Congreso de la República, pues dicho poder, fue otorgado originalmente a éste (Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de representantes), ya que, como se hizo alusión en páginas anteriores, la Constitución Política de 1991 atribuyó al Congreso, la tarea de realizar el juicio de ciertos altos dignatarios, porque los Senadores y Representantes, conservan un grado de discrecionalidad política y, por ende, los inviste el privilegio de la inviolabilidad respecto a sus votos y opiniones; y los jueces a quienes se revista dicha importante tarea política institucional, deben gozar del atributo fundamental de la independencia, y no deben sufrir de temor alguno para emitir sus pronunciamientos en materia de justicia. Así, para enfrentar los riesgos de impunidad, la Constitución atribuyó, a los representantes del pueblo, dicha facultad, precisamente por cuanto se considera que, sólo el Congreso goza de la suficiente legitimidad democrática para destituir al Jefe del Estado y a los otros Altos dignatarios; mientras que un órgano judicial no electo popularmente, tendría gran dificultad para realizar esa tarea, ya que se vería cuestionado, por su ausencia de origen democrático<sup>101</sup>.

Sin embargo, todo está por definirse en los próximos debates en la segunda vuelta, en los cuales se podrán hacer cambios fundamentales a lo originalmente considerado en el proyecto, en lo pertinente al Tribunal de Aforados y a la integridad o no, del Fuero Constitucional.

Se espera que, la decisión a la que efectivamente se llegue, sea en pro de los principios fundantes del Estado Colombiano, el debido ejercicio de las funciones, el equilibrio del poder, y la autonomía e independencia de los Servidores Aforados; que se piense en la esencia del Fuero y la finalidad por la cual éste es consagrado, para que no se convierta en la herramienta de la que se servirían los funcionarios, indiscriminadamente, para la perpetuación de la corrupción y la impunidad.

---

<sup>101</sup>Esto encuentra respaldo en el argumento dado por el Dr. Gustavo Gómez Aranguren, en la videoconferencia citada, del 26 de marzo de 2015, y en la sentencia SU 047 de 1999, cuyos Magistrados ponentes fueron los Doctores Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYAL ESPIGARES, P. J, PALMA MARTÍN, María. La Tradición Manuscrita del Derecho de Cuenca, los Fueros de Plasencia, Villaescusa de Haro y Hueta. En: Historia Instituciones-documentos, 1992, Vol.19: 7-60. Depósito de investigación universidad de Sevilla.
- BADÍA, Juan Fernando. Estructura Interna de la Constitución. 2ª Edición. España.1990.
- CASTRO PÉREZ, Armando. “Hermenéutica del Fuero Constitucional Parlamentario y Justicia Transicional Dentro de Los Procesos de Parapolítica en Colombia”. Documentos de Investigación. Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo, Extensión Bucaramanga. Febrero 2013. Pág.11.
- COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 2.
- COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. 1886. 5 de agosto de 1886.
- COLOMBIA. EL CONGRESO DE LA REPUBLICA. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Ley 42 de 1993. 27 de enero de 1993. Diario Oficial 40732.
- COLOMBIA. EL CONGRESO DE LA REPUBLICA. Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único. Ley 200 de 1995. 31 de julio de 1995. Diario Oficial 41946.

- COLOMBIA. EL CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Ley 270 de 1996. Marzo 15 de 1996. Diario Oficial 42745.
- COLOMBIA. EL CONGRESO DE LA REPUBLICA. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Ley 610 de 2000. 18 de agosto de 2000. Diario oficial 44133.
- COLOMBIA. EL CONGRESO DE LA REPUBLICA. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002. Febrero 5 de 2002. Diario Oficial N° 44.699
- COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Por el cual se adoptan medidas administrativas para el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura. Decreto 2652 de 1991. 25 de noviembre 1991. Diario Oficial No. 40.177.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 51 del Decreto 1888 de 1989. C- 417 de 1993. 4 de octubre de 1993. MP: José Gregorio Hernández Galindo. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 6o. (parcial) de la Ley 5a. de 1992 "Por la cual se expide el reglamento del Congreso". C-198 de 1994. 21 de abril 1994. MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 88 del Decreto 410 de 1971. Código de Comercio. C 167 de 1995. Abril 20 de 1995. M.P: Fabio Morón Díaz. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.



- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Revisión constitucional del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, Estatutaria de la Administración de Justicia”. C-037 de 1996. 5 de febrero 1996. MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 312, 330, 331, 338, 341, 342, 343, 345 y 346, todos parcialmente, de la Ley 5a. de 1992, por la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. C-222 de 1996. Mayo 16 de 1996. M.P: Fabio Morón Díaz. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 131 y 337 de la ley 5a. de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes". C-245 de 1996. 3 de junio 1996. M.P: Vladimiro Naranjo Mesa. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia es competente para investigar los delitos cometidos por los congresistas en ejercicio de sus funciones. SU- 047 de 1999. 29 de enero de 1999. M.P: Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 99, 100, 101 y 102 de la ley 42 de 1993. C-484 DE 2000. 4 de mayo de 2000. M.P: Alejandro Martínez Caballero. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes de los artículos 1, 4, 6, 12 y 41 de la ley 610 de 2000. C-840 de 2001. 9 de agosto de 2001. M.P: Jaime Araujo Rentería. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Revisión de Tutela. T-1320 de 2001. 10 de diciembre de 2001. M.P: Alfredo Beltrán Sierra. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 684 de 2001, y sus artículos 3, 6, 13, 20 literal a), 25, 38, 42, 50, 54, 55 (parcial), 57 párrafo, 58 (parcial), 59, 60, 62 y 72. C -251 de 2002. 11 de abril de 2002. MP: Eduardo Montealegre Lynett y clara Inés Vargas. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 8° del artículo 4° del Decreto Ley 267 de 2000, "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones". C 1176 de 2004. 24 de noviembre de 2004. M.P: Clara Inés Vargas Hernández. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002. C-818-05 de 2005. 9 de agosto de 2005. M.P: Rodrigo Escobar Gil. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) (parcia) del numeral 1 del artículo 3 y contra el numeral 2 (parcial) del mismo artículo de la ley 909 de 2004. C-319 de 2007. 3 de mayo de 2007 .M.P: Jaime Araujo Rentería. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra expresiones y el párrafo del artículo 37 de la Ley 42 de 1993. C-557 de 2009. 20 de agosto del 2009. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva. Gaceta de la Corte Constitucional. Santafé de Bogotá.

- COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Donde Se resuelven las impugnaciones formuladas por los doctores Eduardo Montealegre Lynett -a través de apoderado- Fiscal General de la Nación, y Rafael Enrique Romero Cruz, Contralor delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad contra el fallo del 15 de julio de 2013, mediante el cual una Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá negó la tutela interpuesta por el primero de los mencionados. Acta No. 293, del 05 de septiembre de 2013. Gaceta judicial de la Corte Suprema de Justicia. M.P: Gustavo Enrique Malo Fernández. Santafé de Bogotá.
- COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Conflicto de competencias administrativas entre la Contraloría General de la República y la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. Providencia No. 1100103060002012-0015-00 del 16 de abril de 2012. C.P: Augusto Hernández Becerra. Sala de consulta y servicio civil. Bogotá. 2012.
- COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil: radicación 822 de agosto 27 de 1996. Consejero ponente: Luis Camilo Osorio Isaza.
- COLOMBIA, TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ. Folio 13 del fallo del 15 de julio de 2013.
- COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Gaceta Judicial, tomo LXII 2055-2056, páginas 451 y ss.
- COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Anales del Consejo de Estado. Tomo XCII, año LII, p. 167 y ss.
- COLOMBIA, Corte Suprema de Justicia. Jurisprudencia y Doctrina. Tomo XVIII, número 213, septiembre de 1989.

- COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 153 de 2014 Cámara - 018 de 2014 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo No. 002 de 2014 Senado, 004 de 2014 Senado, 005 de 2014 Senado, 006 de 2014 Senado y 012 de 2014 Senado "por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones" (Primera Vuelta). [En línea] Decreto 0158 de 2015. Colombia. 30 de enero del 2015. Disponible en internet: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/D ECRETO%20158%20DEL%2030%20DE%20ENERO%20DE%202015.pdf>
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Selección y reparto de expedientes de tutela cuyos fallos pasan a la revisión de la Corte Constitucional. sala de selección de tutelas número once. [En línea] Colombia. Noviembre 14 de 2013. Disponible en internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/AUTO%20NOVIEMB RE%2014%20DE%202013%20NOTIFICADO%20DICIEMBRE%2009%20D E%202013.pdf>
- CRISTO BUSTOS, Juan Fernando. REYES ALVARADO, Yesid. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones". [En línea]. Colombia. Texto Proyecto Acto Legislativo, Gaceta 458 de 2014. Disponible en internet: [http://www.camara.gov.co/portal2011/proyectos-de ley?option=com\\_proyectosdeley&view=ver\\_proyectodeley&idpry=1612](http://www.camara.gov.co/portal2011/proyectos-de ley?option=com_proyectosdeley&view=ver_proyectodeley&idpry=1612)
- DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín. Estado y tercer mundo. El constitucionalismo, Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia. 1997. (Pág. 175)
- FORMACION CIUDADANA Y CONSTITUCIONAL. Procedimientos de reforma Constitucional en Colombia. [En línea]. Colombia. Facultad de Derecho, Vicerrectoría de Docencia. Universidad de Antioquia 2003. Disponible en internet: [http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/procedimientos\\_reforma.html](http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/procedimientos_reforma.html)

- GARCIA, Alfonso. Aportación al estudio de los Fueros. España. Anuario de Historia del Derecho Español, 1956, pp. 387-446.
- GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo. "Reforma Constitucional: Equilibrio de poderes". Videoconferencia de "Consejo de Estado en línea, de cara al país" [En línea]. Consejo de Estado Sección Segunda. Colombia. marzo 26 de 2015. Disponible en internet: <http://www.ramajudicial.gov.co/-/consejo-de-estado-en-linea-de-cara-al-pa-4>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 7ª. ed. México. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. 1983.
- LUCAS GARÍN, Andrea. Nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado. Centro de Estudios Constitucionales. Chile, Vol. 7, Núm. 2, 2009, pp. 241-253
- MEREIA, P. En torno da palabra "Fórum", notas de semántica jurídica. Revista Portuguesa de Filosofía, I-2,1948, pp.485-494.
- NACIÓN, El nuevo 'blindaje' para fiscal, magistrados y presidente. [En línea]. Colombia. Revista semana. 2015. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-nuevo-blindaje-para-fiscal-magistrados-presidente/427335-3>
- NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e instituciones políticas. Editorial Temis S.A, Bogotá, Colombia. 2010. p. 258.
- PÁEZ MURCIA, Ángela María. "Aplicabilidad de la teoría de la división de poderes en la actualidad" Estudio comparado del sistema de controles que se ejercen sobre la rama ejecutiva del poder público en algunos estados de Latinoamérica, Colombia. Año 19 - n° 14 – Pág. 153-178. Noviembre 2005.
- PÁEZ MURCIA, Ángela María. Aplicabilidad de la teoría de división de poderes en la actualidad, en algunos estados de América latina segundo

avance de investigación. Universidad de la Sabana. Colombia. Año 20 - núm. 15 –Pág. 247-269. Noviembre 2006

- PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. S.A. Bogotá, Colombia. 1997, p. 475
- “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. [Equilibrio de poderes]”. [En línea]. Colombia. Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. 2014. Disponible en internet: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se-adopta-una-reforma-de-equilibrio-de-poderes-y-reajuste-institucional-y-se-dictan-otras-disposiciones-equilibrio-de-poderes/7791/#tab=2>
- POLÍTICA, Primera supercomisión para juzgar aforados la elegirá el Presidente. Periódico El Tiempo, 24 de marzo de 2015. Disponible en internet: <http://www.eltiempo.com/politica/congreso/reforma-del-equilibrio-de-poderes-comision-para-juzgar-aforados/15456875>
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Definición de Duero. [En línea]. 23.ª edición, publicada en octubre de 2014. Disponible en internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=fuero>.