

JUICIO POLÍTICO A PRESIDENTES EN COLOMBIA (1982-2018)

Andrea Paola Buitrago Rojas
Juan Guillermo Miranda Corzo
Juan Sebastián López López



**Juicio político
a presidentes en
Colombia (1982-2018)**

Juicio político a presidentes en Colombia (1982-2018)

Andrea Paola Buitrago Rojas
Juan Guillermo Miranda Corzo
Juan Sebastián López López



Buitrago Rojas, Andrea Paola

Juicio político a presidentes en Colombia (1982-2018)/ Andrea Paola Buitrago Rojas, Juan Guillermo Miranda Corzo y Juan Sebastián López López, Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2020.

243 páginas

Incluye índice y referencias bibliográficas (páginas 217-237)

ISBN: 978-958-782-295-3

E-ISBN: 978-958-782-296-0

1. Presidentes – Historia – Colombia 2. Juicios políticos – Colombia – 1996
3. Colombia – Política y gobierno – 1994-1996 4. Derechos humanos – Tratados internacionales 5. Poder judicial – Colombia 6. Colombia – Derecho constitucional
7. Narcotráfico – Colombia 8. Colombia – Administración pública I. Universidad Santo Tomás (Colombia).

CDD 347.13

CO-BoUST



© Andrea Paola Buitrago Rojas, Juan Guillermo Miranda Corzo
y Juan Sebastián López López, 2020

© Universidad Santo Tomás, 2020

Ediciones USTA

Bogotá, D.C., Colombia

Carrera 9 n.º 51-11

Teléfono: (+571) 587 8797, ext. 2991

editorial@usantotomas.edu.co

<http://ediciones.usta.edu.co>

Corrección de estilo: Yecid Muñoz Santamaría

Diagramación: Alexandra Romero Cortina

Diseño de cubierta: Juliana Pardo Torres

Hecho el depósito que establece la ley

ISBN: 978-958-782-295-3

E-ISBN: 978-958-782-296-0

Primera edición, 2020

Esta obra tiene una versión de acceso abierto disponible en el Repositorio Institucional de la Universidad Santo Tomás: <https://repository.usta.edu.co/>

Universidad Santo Tomás

Vigilada Mineducación

Reconocimiento personería jurídica: Resolución 3645 del 6 de agosto de 1965, Minjusticia

Acreditación Institucional de Alta Calidad Multicampus: Resolución 01456 del 29 de enero de 2016, 6 años, Mineducación

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa del titular de los derechos.

Impreso en Colombia • Printed in Colombia

*Para Álvaro, mi padre, que siempre me acompañó
en la vida política, enseñándome que esta vale
la pena si se trata de transformar la vida de los menos
favorecidos, y para Arturo, mi hijo, que con su sonrisa y
sus primeras palabras animó la construcción de esta obra.*

*Para Gloria, las hermanas y los hermanos
de Latinoamérica decididos a pensar los problemas
de nuestra heterogénea vida, y para la protesta
social que en 2019 renació.*

Para Miguel, incipiente ciudadano del mundo.

*Para que no se pueda abusar del poder,
es preciso que el poder detenga al poder.*

MONTESQUIEU

Nota aclaratoria

Este trabajo no pretende promover juicios ni valoraciones no académicas en contra de los presidentes colombianos. Tampoco tiene por objeto favorecer algún tipo de ideología política, partido o presidente. Busca simplemente poner en discusión el tema del juicio político en Colombia como institución, dentro de un escenario de democracia y opinión pública, en el que el estudio de la ciencia política y el derecho es esencial para la construcción de una sociedad equitativa y participativa.

Contenido

INTRODUCCIÓN	15
EL JUICIO POLÍTICO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y EL MARCO LEGAL COLOMBIANO	23
Los juicios políticos en el SIDH a presidentes democrática y constitucionalmente electos	25
Los juicios políticos a presidentes democrática y constitucionalmente electos en el marco constitucional, legal y jurídico colombiano	31
EL JUICIO POLÍTICO: TEORÍA E HISTORIA EN LATINOAMÉRICA	43
Balance teórico de los juicios políticos en Latinoamérica	46
Juicios políticos y la construcción de democracias en Latinoamérica	47
Crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo e inestabilidad política	48
Medios de comunicación, escándalos políticos y protestas sociales	54
Soporte partidista, escudo legislativo y escudo popular	56
LA HISTORIA EN CLAVE DE JUICIO POLÍTICO: LA OMISIÓN DEL JUICIO POLÍTICO A PRESIDENTES Y EXPRESIDENTES EN COLOMBIA	61
El juicio político al general Rojas Pinilla	62
La omisión del juicio político a Belisario Betancur Cuartas (1982-1986)	66
Virgilio Barco Vargas y su actividad presidencial (1986-1990)	91
César Gaviria Trujillo en contexto de juicio político (1990-1994)	96
El intento de juicio político a Ernesto Samper Pizano (1994-1998)	104
La omisión del juicio político a Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	109
La omisión del juicio político a Álvaro Uribe Vélez	125

La omisión del juicio político a Juan Manuel Santos Calderón	146
La omisión del juicio político en Colombia	154
ENTREVISTAS: EL JUICIO POLÍTICO EN DEBATE	159
Entrevista con el doctor Aníbal Pérez-Liñán	161
Entrevista con el doctor Carlos Rodríguez Mejía	173
Entrevista con el doctor David Roll Vélez	189
Debates sobre el juicio político: entre el abuso en la salida de presidentes y la omisión de los Congresos	197
LA OMISIÓN DEL JUICIO POLÍTICO EN COLOMBIA: ESCUDO LEGISLATIVO Y ESCUDO POPULAR	205
REFERENCIAS	217
SOBRE LOS AUTORES	239
ÍNDICE ANALÍTICO	241

Introducción

Durante el siglo xx Latinoamérica experimentó grandes cambios en torno a su organización política. La mayoría de países de la región sufrieron dictaduras militares y regímenes autoritarios que fueron sustituidos por las democracias que hoy predominan en casi todos ellos. La tendencia democratizadora vino acompañada de métodos de gobernanza que ya no veían en el golpe militar una vía legítima para remover viejos gobiernos y formar nuevos. La costosa y cada vez menos sostenible vía militar para acceder al poder fue reemplazada por diferentes métodos para lograr la sustitución del líder del Estado, no solamente concebida como una salida convencional por medio de nuevas elecciones, sino establecida constitucionalmente a través de la salida anticipada, es decir, la renuncia o el juicio político.

El complejo paso de las dictaduras militares a los gobiernos democráticos y semidemocráticos no solamente trajo consigo constituciones e instituciones que consignaban, consagraban y aseguraban el poder. Las crisis presidenciales y la inestabilidad política y económica siguieron golpeando a varios países latinoamericanos. Los gobiernos seguían cayendo como en épocas anteriores, pero sin que esto significase el fin de las democracias y sus instituciones (Pérez-Liñán, 2009). Habida cuenta de la impracticabilidad de los golpes militares, las élites civiles y políticas acudieron al juicio político (*impeachment*, figura proveniente de la Constitución de los Estados Unidos) como herramienta

legal para oponerse al Ejecutivo sin necesidad de hacer trizas las democracias y sus instituciones.

Durante la década de los noventa y comienzos de la de 2000 se celebró una serie de juicios políticos en Latinoamérica que reveló la existencia de fuertes crisis presidenciales. Tales escenarios no hacen parte de eventos aislados, sino de un nuevo patrón de inestabilidad política en la región (Pérez-Liñán, 2009). Los casos que se analizan evidencian la salida y la permanencia de presidentes que se enfrentaron a juicios políticos en un contexto de crisis presidenciales y económicas, escándalos, políticas impopulares, investigaciones, protestas sociales, seguimiento de los medios de comunicación y pérdidas de mayorías legislativas.

Colombia fue uno de los países que compartió parcialmente varias de las tendencias y patrones de la política latinoamericana en aquellas décadas. Tras finalizar la dictadura militar en los años cincuenta, Colombia pasó a ser un régimen competitivo¹. Visto desde la actualidad, el país muestra un extenso recorrido en cuestión de elecciones y su régimen ha sido considerado democrático desde 1958. Aun así, resulta paradójico que tal democracia se haya visto erosionada por elementos históricamente más profundos, tales como la violencia, la influencia de actores ilegales, el clientelismo, la fractura del Estado y, más recientemente, la concentración del poder en la Presidencia, causada por la aprobación de la reelección, que ha provocado el deterioro del equilibrio de poderes² (Bejarano, Alviar, Botero, Hoskin y Pachón, 2010, p. 102). Hay quienes han clasificado el régimen colombiano como semidemocrático en la mayor parte de este periodo hasta 2010 (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán, 2001; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013).

Al igual que en otros casos latinoamericanos, Colombia vivió un periodo de dictadura militar superado por la conformación de un régimen

1 Un régimen competitivo puede ser democrático o semidemocrático (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013).

2 Ver el estudio de Pérez-Liñán, Schmidt y Vairo (2019), quienes, a partir de una muestra de sistemas presidenciales democráticos en Latinoamérica, que incluye a Colombia, entre 1925-2016, analizan cómo la hegemonía del presidente sobre las otras ramas del poder constituye la mayor amenaza para la estabilidad democrática y aumenta el riesgo de un quebrantamiento democrático.

competitivo y la consolidación de unas instituciones que no cayeron a pesar de las crisis presidenciales tan diversas que azotaron al país, sobre todo en la década de los ochenta. Mientras en Latinoamérica se celebraba la salida de presidentes corruptos o impopulares sin que se fracturara el régimen (sobre todo de los años noventa en adelante), en Colombia el Ejecutivo no fue juzgado ni investigado. El escándalo por el dinero proveniente del narcotráfico que financió la campaña de Ernesto Samper produjo quizás el intento más firme de enjuiciamiento político por parte del Congreso. No obstante, dicha tentativa no tuvo mayor trascendencia. El caso de Pastrana remite también a una crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo, en la que cada uno quería sacar a su contraparte del poder, pero igualmente se resolvió mediante la negociación entre ambas partes. Pese a la existencia de motivaciones más que suficientes para adelantar un juicio político, en ninguno de los dos casos el presidente renunció ni fue investigado por parte del Legislativo.

La relativa singularidad del caso colombiano orienta el objetivo de este libro: indagar en la omisión del juicio político como herramienta para juzgar presidentes y expresidentes democráticamente electos en Colombia. A pesar de la existencia de pruebas que podrían relacionar a presidentes con actos de corrupción y violaciones a la Constitución, el Congreso no ha iniciado una investigación preliminar y menos un juicio político a presidentes durante el ejercicio de su mandato o en su condición de expresidentes. Tal ausencia no ha permitido que la Corte Suprema de Justicia entre a indagar en detalle por la actuación de presidentes en los hechos de los que se les haya acusado o en los que se hayan visto involucrados. Inquirimos estas premisas a partir del examen de presidentes colombianos desde la década de los ochenta pues desde Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) se han presentado diversos hechos que impactaron negativa y significativamente las dimensiones social, política y económica del país, y que aún mantienen gran vigencia.

Desde Betancur, envuelto en el escándalo de la toma y la retoma del Palacio de Justicia (tema aún vigente), ha habido ocho presidentes elegidos democráticamente, de los cuales examinamos siete: el propio Betancur, Virgilio Barco Vargas (1986-1990), César Gaviria Trujillo

(1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994-1998), Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018)³. Como se explica en los capítulos que siguen, en todos esos casos el Ejecutivo se vio inmerso en escándalos de gran intensidad. Incluso a varios presidentes se les acusó de estar relacionados con importantes elementos criminales sin que, como ya se ha dicho, haya hecho curso exitoso un enjuiciamiento por parte del Congreso.

Una de las tesis que defendemos en este libro es la existencia de un patrón histórico de omisión de juicio político como herramienta de control o atribución de responsabilidad política a los líderes del Ejecutivo. El Congreso no ha investigado ni iniciado ningún juicio de este tipo, aun teniendo las pruebas suficientes para hacerlo. Ha omitido tal herramienta para juzgar a los presidentes, y esta omisión se ha convertido en un patrón histórico. Con un fuero político presidencial intocable, a la Corte Suprema de Justicia le ha quedado imposible indagar en detalle la participación o responsabilidad de los presidentes en los hechos de los que se les ha acusado.

Ante tal panorama vale la pena formular algunas preguntas: ¿el Congreso está abusando de su poder cuando no investiga preliminarmente e inicia un juicio político teniendo las pruebas suficientes para hacerlo? ¿Es su deber iniciar dichos procesos? ¿Es una violación a la Constitución omitir una investigación? ¿Debe juzgarse al Congreso por omitir el uso de tal herramienta? ¿Se relaciona el abuso en el uso del juicio político en algunos países de América Latina con la omisión de este en Colombia? Si un presidente presuntamente ha cometido delitos (violaciones a la constitución, violaciones a los derechos humanos, etc.) y al mismo tiempo posee mayorías en el Congreso y un apoyo popular favorable, ¿cómo juzgarlo cuando la única forma de hacerlo es el juicio político que solo puede activar el mismo Congreso o ser exigido por el pueblo? Si no ha servido para dar cabida a una investigación

3 Carlos Lemos Simmonds fue presidente encargado en 1997 por una *semana*, tras la licencia por enfermedad de Ernesto Samper, por lo que no hay documentación suficiente para estudiarlo en relación con el juicio político.

y un eventual juzgamiento ante posibles crímenes, ¿el juicio político debe sacarse de la Constitución y reemplazarse por otra medida de justicia o mantenerse y modificarse para evitar abusos en su omisión cuando debería activarse?

La falta de literatura y teoría sobre la omisión del juicio político hace más difícil analizar este asunto y resolver las dudas que genera. Tampoco existe una cantidad suficiente de estudios o revisiones sobre la figura del juicio político en Colombia⁴. En efecto, lo que más se ha investigado hasta ahora es el uso de dicha figura y la salida anticipada de presidentes en América Latina. En este contexto, hay que destacar al politólogo argentino Aníbal Pérez-Liñán, cuyas investigaciones se han orientado a explicar patrones, causas y consecuencias en el uso del juicio político partiendo de bases de datos sobre gobiernos en toda Latinoamérica desde el siglo xx hasta la actualidad. Como lo veremos en el segundo capítulo, las colaboraciones de Pérez-Liñán con otros autores constituyen un amplio y riguroso estudio sobre las dinámicas de la política, las instituciones, el Estado de derecho y los regímenes competitivos en Latinoamérica en un espectro temático que va desde la calidad de las democracias y las interrupciones presidenciales hasta el juicio político, los golpes de Estado y el presidencialismo. En este sentido, existe un interés por teorizar a partir de la observación de causas recurrentes en varios casos de la región.

Nuestra investigación inicia con el estudio del uso histórico del juicio político en Latinoamérica para analizar luego el patrón histórico de omisión de esta figura legal en Colombia. Siguiendo a Pérez-Liñán surgen varios puntos centrales sobre el uso del juicio político: lo que ha permitido que se ejecute o haya peligro de su ejecución en general responde a una crisis presidencial causada por factores que incluyen escándalos, problemas con la economía del país, protesta social y radicalismo de las élites políticas. Hay más probabilidades de que

4 Aparte de los trabajos que citaremos mayormente en los capítulos segundo y quinto sobre el caso de Colombia, hay que destacar que hubo una importante participación de instituciones y personas colombianas en la opinión consultiva sobre juicios políticos iniciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2017.

se active un juicio político cuando ocurren escándalos de corrupción investigados y revelados sistemáticamente por los medios de comunicación y cuando no se tiene control del Congreso por pérdida de las mayorías en este, lo cual, a su vez, puede responder a las movilizaciones sociales que piden la salida del presidente a causa de escándalos o crisis económicas. La respuesta de un presidente puede ser renunciar ante este panorama o enfrentar el juicio político.

Dado que el juicio político es un tema poco explorado, pero que no se agota en los análisis que realizamos, hemos intentado profundizar en él a partir de la realización de entrevistas a varios expertos, en las cuales planteamos preguntas en clave comparativa entre el uso y la omisión del juicio político.

Las entrevistas con expertos y el análisis de los casos colombianos y de la literatura aquí reseñada nos permitieron notar algunas recurrencias respecto al juicio político como herramienta de control político. Por ejemplo, la figura se ha usado como una estrategia política más que como herramienta para juzgar crímenes comprobados, pese a su importancia como elemento de control político. Otra de las tesis que vamos a defender en este libro es que no solamente se abusa del juicio político cuando se le utiliza como *voto de censura* (es decir, cuando no hay delito comprobado) sino también cuando se decide no acudir a la figura aun a sabiendas de la existencia de pruebas sobre crimen o violación a la Constitución que justifiquen una investigación contra el presidente. En este sentido, también examinaremos cómo es que la triple relación entre presidente, congreso y ciudadanía ha influido tanto en el uso como en la omisión del juicio político.

El presente volumen está dividido en cinco capítulos. El primero busca explicar el concepto de *juicio político* tal como aparece en la legislación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la legislación colombiana, con el fin de entender de qué trata en términos jurídicos desde una perspectiva general y de la Constitución nacional. Al igual que lo han hecho otros estudiosos para el caso de países latinoamericanos, es importante mostrar el funcionamiento del juicio político en Colombia puesto que permite reflexionar sobre qué se puede juzgar al presidente de la República y cuál sería el procedimiento para hacerlo. Esta labor nos parece importante porque la figura de juicio

político es poco discutida, como lo muestra en parte la falta de bibliografía al respecto, al menos en Colombia.

El segundo capítulo parte de un marco teórico y conceptual sobre el juicio político. No solo explicaremos las condiciones bajo las que se generan (o no) los juicios políticos, sino que evidenciaremos el lugar de estos en un marco democrático latinoamericano más amplio.

El tercer capítulo presenta y analiza los casos de los presidentes que mencionamos. Abordaremos los escándalos presentes en cada caso y las razones por las que los juicios políticos no se llevaron a cabo. Para tal fin elaboramos una reconstrucción histórica que posteriormente contrastamos con algunos de los conceptos que surgen del segundo capítulo. Cabe anotar que elegimos también añadir a Rojas Pinilla para exponer el inicio del procedimiento de juicio político en Colombia a presidentes democráticamente electos.

El cuarto capítulo contiene las transcripciones de las entrevistas hechas a los expertos y algunas conclusiones que exponen los puntos centrales de sus respuestas. La necesidad de publicar estas entrevistas estriba en lo importante, novedoso y al tiempo poco explorado del tema en Colombia.

Por último, el quinto capítulo es una discusión que recoge, a modo de conclusión, las principales ideas expuestas en el libro sobre la omisión del juicio político en Colombia y sus causas principales.

El juicio político en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el marco legal colombiano

La Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en conformidad con el artículo 73.3 de su reglamento, invitó el pasado 13 de octubre de 2017 a todos los interesados a dar su opinión escrita sobre los puntos seleccionados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) en la opinión consultiva sobre “juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos”. En respuesta a este requerimiento, como investigadores y representantes del Instituto de Estudios Socio-Históricos Fray Alonso de Zamora (Ieshfaz) propusimos presentar nuestra opinión basada en las consultas B.7 y B.8:

7. ¿En qué supuestos podría un juicio político realizado por el poder legislativo contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as, ser violatorio, desde una dimensión colectiva de los derechos políticos de las personas que votaron por la persona enjuiciada a la luz del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo xx de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?

8. ¿Qué salvaguardas deben existir, tanto en la regulación como en la práctica, para prevenir el uso de juicios políticos realizados

por el legislativo contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as, como forma de golpe de Estado encubierto? (CIDH, 2017, p. 16)

Así, desarrollamos una investigación¹ que mostró la situación del Estado colombiano en relación con el juicio político. Allí, se pudo observar un patrón de omisión, en contraste con el uso de la práctica del juicio político en el contexto latinoamericano. Esta exploración nos condujo a elaborar una investigación de mayor amplitud con académicos y expertos sobre la materia, con el fin de proponer un análisis y una reflexión sobre la forma cómo esto afecta la democracia en el caso colombiano.

Durante este trabajo, se presentó una situación inusual por parte de la Corte Interamericana: la decisión de no darle continuidad a la *Solicitud de opinión consultiva* presentada por la CIDH, de acuerdo con la Resolución del 29 de mayo del 2018 y el comunicado del 31 de mayo de 2018. Esto pese a que, en respuesta a esta, se recibieron las observaciones de los Estados de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá y Uruguay, junto con asociaciones nacionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales y académicas, y miembros de la sociedad civil. Esta decisión es una expresión de las facultades que posee la Corte IDH, conforme a los requisitos formales del artículo 73 del reglamento de la Corte y el artículo 66 de la Convención, junto con elementos materiales desarrollados en el interior de su jurisprudencia que muestran los límites de este tribunal: no debe encubrir un caso contencioso; no se debe buscar un pronunciamiento prematuro o indirecto sobre el tema para someterlo como caso contencioso a la Corte o a nivel interno; no debe usarse como una forma de ejercer un debate político interno; no debe ser sobre asuntos sobre los que la Corte ya se haya pronunciado en la jurisprudencia, sin que esto signifique que estos criterios sean taxativos y estrictos, ya que se deben ajustar y pueden variar en cada caso.

1 Inscrita en la línea de investigación “Debates éticos, políticos y jurídicos contemporáneos” del Ieshfaz, de la Universidad Santo Tomás.

Este capítulo tiene por objeto determinar el marco jurídico nacional e internacional en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) sobre los juicios políticos contra presidentes y expresidentes democrática y constitucionalmente electos. Para ello, en la primera parte se mostrará cómo la Corte IDH concibe el juicio político a través de dos momentos. Primero, expondremos, por un lado, la jurisprudencia y los pronunciamientos de la Corte y, por otro, el rechazo a la continuidad de la opinión consultiva, por parte de la Corte IDH. Segundo, explicaremos el marco legal nacional sobre el *juicio político*, de acuerdo con la Constitución Política y Económica de Colombia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Cabe mencionar que el juicio político será definido en el siguiente capítulo, desde la perspectiva de la teoría política.

Los juicios políticos en el SIDH a presidentes democrática y constitucionalmente electos

El juicio político o *Impeachment* es un procedimiento especial del que gozan el presidente de la república o determinadas altas autoridades estatales. Consiste en que, cuando se les imputa la comisión de delitos en el ejercicio de la función, graves infracciones de la Constitución o incluso delitos comunes, su responsabilidad y eventual sanción (de destitución del cargo e inhabilitación para el desempeño de función pública) estará a cargo del Congreso, Parlamento o Asamblea; del órgano que lo realiza proviene el aspecto *político* del juzgamiento, (CIDH, 2017, p. 4). Por lo tanto, la naturaleza del juicio político se expresa en una manifestación político-jurídica (ampliaremos esto en el siguiente capítulo).

Por su parte, la Corte IDH ha desarrollado tres sentencias y dos pronunciamientos sobre la materia. Las jurisprudencias se presentan en el contexto de juicios políticos contra magistrados por parte del Poder Legislativo: el caso del Tribunal Constitucional vs. Perú (2001), el Caso Camba Camús y otros (Tribunal Constitucional) vs. Ecuador

(2013) y el caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador.

A partir del primer caso, la Corte define la figura del juicio político como “una forma de control que ejerce el Poder Legislativo con respecto a los funcionarios superiores tanto del Poder Ejecutivo como de otros órganos estatales” (CIDH, 2017, p. 8). No obstante, aclaró:

Este control no significa que exista una relación de subordinación entre el órgano controlador –en este caso el Poder Legislativo– y el controlado –en ese caso el Tribunal Constitucional–, sino que la finalidad de esta situación es someter a los altos funcionarios a un examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular. (CIDH, 2017, p. 8)

En el segundo caso, la Corte IDH expresó la necesidad de determinar los derechos políticos y la relación con los límites de poder que pueda ejercer el Poder Legislativo al otorgársele funciones judiciales. En cuanto a los pronunciamientos emitidos por esta institución, se encuentra el Caso López Lone y otros vs. Honduras (2015), que evidenció la destitución de jueces en el contexto del golpe de Estado de Honduras en el 2009 y, a partir del cual, la Corte IDH pronunció el “derecho a defender la democracia”.

La Corte hizo referencia al “derecho a defender la democracia” e indicó que este constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos y comprende, a su vez, el ejercicio conjunto de otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de reunión. Específicamente, respecto a la libertad de expresión, la Corte, además de reiterar su jurisprudencia tomando en cuenta el contexto de ese caso, invocó también los artículos 3.º y 4.º de la Carta Democrática Interamericana que resaltan la importancia de dicho derecho en una sociedad democrática (CIDH, 2017, p. 13).

En el caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador, el Tribunal Interamericano se pronunció con ocasión de la remoción arbitraria de 27 magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Ecuador el 9 de diciembre de 2004, como forma de impedir la preparación del juicio político al Presidente de la República, Lucio Gutiérrez, por el delito de peculado, por parte de los partidos de

la oposición en el Congreso. Esta decisión fue producto de un acuerdo político por parte del Presidente y de algunos de los partidos políticos que componían el Congreso; argumentaron la destitución con ocasión de una designación ilegal en el 2003, sin ningún tipo de debido proceso, ni garantías procesales que permitieran ejercer el derecho a la legítima defensa. De hecho, la destitución se hizo a través de medios de comunicación masiva, se les impidió el ingreso al Palacio de Justicia mediante desalojo por parte de la policía, en el que hubo uso de gases lacrimógenos.

Frente a estos hechos, la Corte manifestó que el artículo 3.º de la Carta Democrática Interamericana afirmaba que “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; [...] y la separación e independencia de los poderes públicos” (Caso de la Corte Suprema de Justicia Quintana Coello y otros vs. Ecuador, 2013, p. 55) son elementos fundamentales para garantizar la democracia participativa. Según la Corte, tales elementos se vieron afectados de manera directa en dicho caso al destituir a todos los magistrados de la Corte Suprema, producto de una decisión que vulneró la separación de poderes públicos que, a su vez, es fundamento esencial para la protección de los derechos y las libertades. Este argumento se articula en el análisis de la figura del juicio político por la trascendencia de la división triple de poderes y por el móvil principal que se presentó en los hechos del caso; el ejercicio de un juicio político contra un presidente y la práctica política por parte de este, para evitar un juicio y su posible destitución.

En este sentido, es menester retomar el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo contenido expresa los derechos políticos de participación, votación, elección y acceso a los asuntos y funciones públicas de cada país, en condiciones de igualdad, dentro de las garantías a la libre expresión de la voluntad de los electores, así como la reglamentación legal del ejercicio de derechos y oportunidades mencionadas. El artículo xx de la Declaración Americana de Derechos Humanos menciona que toda persona legalmente capaz tiene derecho a participar en el gobierno de su país directa o indirectamente.

Como segundo momento, pasaremos al tema de la opinión consultiva. Algunos creen que esta fue una oportunidad importante para

que la Corte IDH pudiera participar en las delicadas situaciones que se habían presentado recientemente en los Estados de Paraguay (2012) y Brasil (2016). Allí, según muchos, se habían perpetuado injusticias al haber sacado de su cargo al presidente Fernando Lugo y a la presidenta Dilma Rousseff, sin que se les comprobara legalmente crimen o violación a la Constitución. Era, además, una oportunidad para que se evitaran escenarios futuros de este tipo y se pudiera avanzar en términos jurisprudenciales que evitaran supuestos golpes de Estado encubiertos. No obstante, dicha *Opinión* fue frenada.

En la decisión de la Corte IDH de no dar continuidad a esta se solicitaba la declaración de inadmisibilidad de la opinión consultiva, o al menos sobre algunas preguntas, debido a la relación directa que esta tiene sobre tres peticiones individuales que están a cargo de la Corte:

- i) alegadas violaciones de derechos humanos contra Manuel Zelaya en el contexto del golpe de Estado de 2008 en Honduras; ii) alegadas violaciones de derechos humanos en contra de Fernando Lugo en el contexto del juicio político que se siguió en su contra; y iii) alegadas violaciones de derechos humanos en contra de Dilma Rousseff en el contexto del juicio político que se siguió en su contra. (CIDH, 2017, p. 13)

Según fue informado por la Comisión Interamericana, las primeras dos peticiones ya han sido trasladadas a los respectivos Estados y se encuentran “a la espera de un pronunciamiento sobre admisibilidad”; la tercera no ha sido trasladada al Estado y se encuentra “en etapa de estudio” (CIDH, 2017, p. 14).

La Corte IDH manifestó que, a pesar de que la consulta guarde relación con casos contenciosos a su cargo, no es un argumento suficiente para ordenar la suspensión. Sin embargo, la Corte afirmó que estaría en riesgo la determinación previa, la cual puede poner en riesgo futuras decisiones sobre casos en los que se anticipe la manifestación de su criterio, tanto de manera abstracta como de manera específica.

En suma, la Corte ha entendido que, si bien no debe perder de vista que su función consultiva implica esencialmente el ejercicio de una facultad interpretativa, las consultas deben revestir un alcance

práctico y tener previsibilidad de aplicación, al mismo tiempo que no deben circunscribirse a un presupuesto fáctico en extremo preciso que torne difícil desvincularla de un pronunciamiento sobre un caso específico, lo cual iría en desmedro del interés general que pudiera suscitar una consulta. (Corte IDH, 2018, p. 8)

Por lo anterior, este Tribunal argumenta que las preguntas propuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresan una suerte de planteamientos inductivos en relación con potenciales casos específicos, como es el caso de los golpes de Estado parlamentarios, en los que la Corte terminaría decidiendo sobre situaciones de hecho, en contravía de sus facultades. En las observaciones presentadas, la Corte pudo identificar esta dificultad ya que en el continente latinoamericano la clasificación de los juicios políticos tiene una gran variación:

Modelo legislativo o parlamentario, en el que el Congreso, Parlamento o Asamblea remueve al Presidente sin depender de otras instituciones; ii) modelo judicial, en donde la persona enjuiciada es cesada de su cargo únicamente a través de una orden judicial, y iii) modelo mixto” (Corte IDH, 2018, p. 8)

Se añade cinco tendencias en los mecanismos de control horizontal, y en la naturaleza y procedimiento jurídico de los juicios políticos:

a) procedimientos de naturaleza administrativo-sancionadora, en donde existen causales de orden administrativo y la sanción lo es también; b) procedimientos de orden cuasi-judicial, en donde comisiones legislativas y congresistas asumen roles de fiscal, juez de garantías, y deducen responsabilidades individuales de la persona enjuiciada; c) procesos de tipo antejuicio, en los que el parlamento únicamente desafuera a la persona enjuiciada atendiendo a la presunta participación en delitos establecidos en la legislación penal del país; d) procedimientos de orden estrictamente judicial, en donde es el Poder Judicial el único competente para recibir una denuncia, instruir un proceso, y en su caso, condenar a la persona enjuiciada, y e) procesos que son exclusivamente de naturaleza

política, como los votos de falta de confianza que se dan en la mayoría de los sistemas parlamentarios de la región. (pp. 9-10)

Por lo anterior, la Corte reconoce la gran diversidad de las dinámicas que puede expresar el juicio político en América, lo que impide determinar parámetros específicos que analicen la compatibilidad de esta institución con la Convención Americana. Por ello, la Corte prefiere desarrollar este tipo de análisis caso por caso dentro de un asunto contencioso, evitando pronunciamientos previos o anticipaciones a posibles casos futuros. Añade la existencia previa de una línea jurisprudencial sobre la materia desde la cual es posible considerar criterios que permitan una hermenéutica jurídica sobre la materia.

De esta forma, la decisión de la Corte se produjo por cuatro votos a favor y uno en contra de no continuar con el trámite de la opinión consultiva. El voto en contra fue del Magistrado Patricio Pazmiño Freire, quien elaboró un voto disidente en el que afirmó la relevancia de la solicitud de la Opinión Consultiva que realizó la Comisión, la cual merecía un detallado análisis sistémico, que proporcionaría un importante desarrollo en el derecho internacional, junto con el enriquecimiento sobre el concepto del “orden público y su relación con la democracia”, a pesar de ser una importante decisión política con evidentes efectos jurídicos.

Dados los hechos públicos y notorios sucedidos en la región, en la reciente data, en circunstancias que se daba por descontado la fortaleza de la institucionalidad democrática, así como el desarrollo y solidez de los derechos denominados de libertad (civiles y políticos), de manera sorpresiva nos encontramos con un escenario que torna no solo urgente, sino que es obligatorio para el más alto tribunal del sistema, el contribuir a desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales que hacen parte del plexo de los derechos humanos con una necesaria clarificación de los estándares de protección de los derechos humanos en juego en los juicios políticos de la región. [...] Lamento que mis colegas no se hayan decantado por examinar con detenimiento esta temática que en mi opinión es sustancial para evitar la erosión democrática

en nuestra región. La efectiva garantía y defensa de los derechos civiles y políticos, así como el plexo de derechos humanos, en su conjunto, se han transformado y son parte insoslayable de la esencia de las democracias modernas. Por ello, considero trascendental que la Corte establezca parámetros que permitan auxiliar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, y así, garantizar la plena eficacia de la Convención Americana y el fortalecimiento del orden público interamericano. (Corte IDH, 2018, pp. 15-16)

Los juicios políticos a presidentes democrática y constitucionalmente electos en el marco constitucional, legal y jurídico colombiano

La literatura en la que más se ha expuesto la figura de juicio político en Colombia es la concerniente a trabajos de derecho comparativo (Larrea, 2017; López, 2015; Eguiguren, 2017). La regulación colombiana vigente en materia de juicios políticos retomó lo estipulado en el interior de la Carta Constitucional de 1886, que expresaba la posibilidad de realizar juicios políticos por parte del Congreso de la República, extendida en la Constitución de 1991 a nuevos cargos públicos instituidos con la Carta Constitucional, como los Magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura. Además, se cambió el paradigma constitucional sobre los juicios políticos en cuanto a la figura de soberanía que pasó de ser nacional (Nación-Estado) a ser popular (Pueblo-Estado).

La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”. Igualmente, en el artículo 133 estableció que “los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”. Este mismo artículo agrega: “El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores, del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

Dicho cambio implica, ni más ni menos, que la adopción del concepto de “soberanía popular” y, por ende, la sustitución del concepto de “soberanía nacional” que en la tradición constitucional colombiana venía figurando desde las primeras constituciones de la República y que la de 1886 consagraba también, en su artículo 2: “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación. (Corte Constitucional, C-245/96, 1996, p. 67)

Esta argumentación jurídica asume el principio de soberanía popular y permite enlazar nuevas instituciones de control social y político desde el pueblo, como el caso de los mecanismos de participación ciudadana: referendo, plebiscito, cabildo abierto, iniciativa legislativa, etc.² Dentro de estos se establece la figura del juicio político que, a pesar de ser una figura de una Constitución anterior, asume un nuevo sentido de interpretación del control del ejercicio del poder de los gobernantes en cabeza del pueblo y no exclusivamente de la nación. Su materialización es lograda en el artículo 40 de la Constitución de 1991 que determina el derecho de participación ciudadana en el ejercicio y en el control político. Este, a su vez, se relaciona con los ejercicios de la transparencia política y de la publicidad de los actos que el Congreso debe ejercer para que pueda continuar asumiendo una figura de participación ciudadana como forma de manifestación de la soberanía popular. Otro de los principios rectores que aparecen con la Constitución

2 Por su parte, la revocatoria es un mecanismo de control político que tiene como objetivo sacar de su cargo a gobernantes de diferente rango. Este mecanismo funciona en países como Perú, Bolivia, Ecuador, Panamá y Colombia. En Bolivia, la revocatoria incluye la posibilidad de sacar al Presidente de su cargo, sin embargo, en Colombia solo incluye a gobernadores y alcaldes (Eberhardt, 2013). Aunque no es el tema central de nuestra investigación, es importante prestar atención a la revocatoria como mecanismo de control político, puesto que esta medida incluye una forma de democracia directa o participativa que se diferencia del juicio político como una forma de democracia representativa (sin contar el pedido de juicio político por parte de la gente a través de la protesta social). Para profundizar en la revocatoria presidencialista y regional, puede verse el trabajo en perspectiva comparativa de Eberhardt (2013), Serrafiero y Eberhardt (2016) y Welp (2013) y los estudios de Blancas (2013) y Márquez (2013), quienes tratan el caso de Perú.

de 1991 es la separación de poderes, el cual se articula con el sistema de control y equilibrio que algunas constituciones latinoamericanas retomaron de la Constitución norteamericana, en el sentido de buscar un equilibrio de poderes y un control entre estos. Es desde esta figura que se ubica el ejercicio de funciones judiciales por parte del legislativo, en la figura de los juicios políticos:

F) La función judicial a cargo del Congreso “Continuando con una tradición constitucional..., el Constituyente de 1991 mantuvo la facultad del Senado y de la Cámara de Representantes de acusar y juzgar, respectivamente, a los más altos funcionarios del Estado. En efecto, los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política facultan al Congreso para ejercer la referida función judicial sobre los actos del Presidente de la República —o quien haga sus veces—, de los magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura y del Fiscal general de la Nación. Como puede apreciarse, la única modificación que se introdujo en esta materia en la Carta Política en comparación con la Constitución de 1886, fue la de ampliar el radio de acción del Congreso habida cuenta de las nuevas instituciones y de los nuevos servidores públicos que entraron a formar parte del aparato estatal desde 1991”. (Corte Constitucional, C-198/94, 1994)

La Constitución Política de Colombia en los artículos 173, 174, 175 y 178 determina que la Cámara de Representantes (cámara baja) es la encargada de formular las acusaciones siempre y cuando existan causas constitucionales contra el Presidente, al igual que contra 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. Esta competencia se extiende, además, a exfuncionarios como expresidentes³, exmagistrados y exfiscales generales de la Nación por acción y omisión en el ejercicio de sus cargos. Las

3 A diferencia de otros lugares en Latinoamérica en donde el juicio político solo puede ser aplicado en el periodo de gestión del presidente.

causas constitucionales de juicio político son los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones, tanto por acción como por omisión, la indignidad por mala conducta y los delitos comunes. Cabe mencionar que sobre dichos funcionarios no opera *el sistema de control disciplinario interno y carecen de superior jerárquico* para todos los efectos disciplinarios; no se podría hablar entonces de

régimen disciplinario aplicable a estos funcionarios, y aun cuando la misma Constitución y la Corte Constitucional en ocasiones se han referido a este como un fuero disciplinario, conviene revisar tal denominación porque la misma puede no ser de recibo en esta clase especial de procesos. (Fernando Brito Ruiz en Gómez y Farfán, 2015, p. 129)

Es necesario aclarar que las decisiones que tomen la Cámara (acusador) o el Senado (juez) en un proceso de juicio político son políticas y no penales. En un eventual juicio político, el Senado solo puede sacar al presidente de su cargo, pero no puede imponerle sanciones penales. El Senado está habilitado para dar a lugar o no una causa y, una vez se proceda con la destitución o pérdida de los derechos políticos, el acusado puede seguir un proceso con la Corte Suprema de Justicia (Const., 1991, art. 175).

La Corte Constitucional ha reiterado en sus sentencias que, en el caso del Presidente de la República, el fuero constitucional asume un importante papel en la medida que da seguridad jurídica del ejercicio de sus funciones en relación con los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 199 de la Constitución:

El presidente de la República durante el período para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa. (Corte Constitucional, C-222/96, 1996, p. 18)

Con posterioridad a la imputación por parte de la Cámara de Representantes, el Senado de la República (cámara alta) recibe y conoce la acusación, acorde con las siguientes reglas: suspender el empleo

del acusado al momento de admitirse públicamente la acusación; en el caso de delitos en el ejercicio de sus funciones o de indignidad por mala conducta, la única pena legal es la destitución del empleo o la privación temporal o absoluta de los derechos políticos. Se le dará continuidad ante la Corte Suprema de Justicia por juicios criminales en los casos en que los hechos impliquen otra pena.

Es claro que, cuando se trata de hechos que dan lugar a responsabilidad del Presidente de la República por infracción que merezca otra pena distinta de las mencionadas en el artículo 175 de la Carta, la facultad de juzgamiento de este la tiene la *Corte Suprema de Justicia*, al igual que cuando se refiera a delitos comunes en que incurra el mismo funcionario, situaciones en las cuales el Senado aparte de aplicar cualquiera de las sanciones que pueda imponer, declarará si hay o no lugar a seguimiento de causa, para que en caso afirmativo pueda ponerse al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia. Esta misma regulación rige para los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscal General de la Nación. (Corte Constitucional, C-222/96, 1996, p. 20)

No obstante, el art. 175 inc. 4 señala que

el Senado podrá someter la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes. (Const., 1991)

Igualmente, el artículo 178 de la Carta Constitucional establece que el Fiscal General de la Nación o los particulares pueden presentar denuncias ante la Cámara, con el fin de que esta decida si presenta la acusación ante el Senado para el desarrollo del juicio político. Además, la Cámara puede solicitar colaboración de otras autoridades para desarrollar estas investigaciones, así como comisionar la práctica de pruebas bajo su discreción.

La Ley 5 de 1992, en su artículo 343 estipulaba como facultad de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes

investigar y acusar a los funcionarios que establece la Constitución en el artículo 174: preluir, investigar y archivar el expediente eran decisiones que se tomaban sin la plena aprobación de la Cámara de Representantes. La extralimitación de esta Comisión en sus funciones permitió la modificación de tal figura en la Ley 273 de 1996 en el artículo 3.º, permitiendo su armonización con los principios constitucionales y logrando su ampliación sobre la continuidad, bien sea determinando el mérito y la existencia de la investigación para la presentación ante el Senado, o en su defecto la preclusión o archivo de la investigación a la Cámara de Representantes en pleno.

Añadido a esto, en el artículo 345 de la Ley 5 de 1992 se determinaron las funciones de la Comisión de Instrucción del Senado en relación con los juicios políticos, facultando a esta Institución a elaborar el "Proyecto de Resolución sobre la acusación. El Senador-Instructor estudiará el asunto y presentará un proyecto de Resolución admitiendo o rechazando la acusación. En este último caso deberá proponer la cesación de procedimiento" (Corte Constitucional, C-222/96, 1996). Al otorgar el legislador constitucional dicha función solamente a esta Comisión, se desconoce la articulación que debe tener la Comisión de Instrucción con el Senado en pleno, figura que fue considerada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-222 de 1996.

El título séptimo de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) señala las atribuciones judiciales que puede tener el Congreso de la República contra los funcionarios con fuero constitucional, enunciados en el artículo 174 en correspondencia con el artículo 178 de la Carta Constitucional.

En la Sentencia C-369, con fecha del 26 de mayo de 1999, el actor Carlos Adolfo Arenas Campo presentó una acción pública de inconstitucionalidad en relación con la figura de los juicios políticos, en la cual expresó que en el juicio por indignidad de mala conducta (regulado en el artículo 97, numeral 2.º de la Constitución de 1886 y que, en la actual Constitución de 1991, se ubica en el artículo 175, numeral 2.º) existe una ausencia de procedimiento que permitiera desarrollar un juicio por indignidad. Este tipo de juicio consiste en la violación de la constitución y las leyes, sin que se inscriba en materia penal, pero el reproche de su acción se asienta en la ética, la

moral y el decoro que requiere el cargo, motivo que conduce a este tipo de juicios. La Corte Constitucional al examinar esta situación reconoció la anomia jurídica, ya que de presentarse existe el impedimento de poder otorgar algún tipo de juicio de constitucionalidad sobre la materia.

Otro elemento relevante, examinado en el interior de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, C-245/96, 1996), es la publicidad que deben tener las votaciones llevadas a cabo por los Congresistas al aceptar o rechazar el desarrollo de un juicio político de alguno de los funcionarios con fuero constitucional (Const., 1991, art. 174). Todo ello gracias a que el actor Luis Antonio Vargas expresó la necesidad de determinar la publicidad en la votación de las decisiones de los juicios políticos, en la medida que eran expresión del ejercicio de la soberanía popular y del derecho que tienen los votantes de conocer la totalidad de decisiones que toman los congresistas que fueron elegidos por estos. De esta manera, se desarrolló un control popular que, en casos de ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte del ente legislativo, evidencian aún más la obligación de la publicidad del juicio, motivación que generó la necesidad de declaratoria de inexequibilidad del voto secreto en esta situación por parte de la Corte.

Así entonces, y entendiendo que las actuaciones frente a los funcionarios que gozan de fuero especial —penal y disciplinario— es de índole judicial, el régimen aplicable a los jueces se hace extensivo a los congresistas, y ello implica de suyo “una responsabilidad personal”, que evidentemente trae como consecuencia el que su proceder deba ser público y no secreto, pues únicamente siendo de público conocimiento a la actuación singular puede imputarse dicha responsabilidad. Lo anterior encuentra respaldo en el artículo 228 de la Constitución Política, cuando dispone que la Administración de Justicia es función pública y sus actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley; cabe señalar que entre estas excepciones no se encuentran los juicios que adelanta el Congreso de la República a los altos funcionarios, excepciones que, como se ha señalado, no cabe

admitir cuando su consagración puede llevar a eludir o descartar la responsabilidad penal de quien administra justicia, así sea de manera transitoria.

Ya en el plano de la función judicial —especial— que ejerce el Congreso, como son los juicios que adelanta contra funcionarios que gozan de fuero constitucional especial, referido a delitos cometidos en el ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, su actuación debe someterse a los principios generales de esa función pública. (Corte Constitucional, C-369/99, 1999, p. 19)

El juicio político se trata de un proceso principalmente político y menormente jurídico, es decir, un proceso en el que las opiniones políticas pueden decidir que un presidente salga de su cargo sin necesidad de determinar jurídicamente crimen alguno. El hecho de que los congresistas y las congresistas puedan ejercer su voto según su opinión quedó demostrado en la Sentencia SU-047 de 1999 de la Corte Constitucional. Después del intento de juicio político contra Ernesto Samper Pizano, algunos ciudadanos denunciaron por varios delitos como prevaricato (es decir, por proferir una decisión contraria a la ley) a los congresistas que votaron a favor de la preclusión de la investigación (111 Representantes votaron a favor y 43 en contra), por lo cual la Corte Suprema de Justicia inició una investigación previa. La senadora Viviane Morales presentó una tutela en la que expuso que se había violado el debido proceso y la inviolabilidad del voto como congresista. Según el análisis que hizo la Corte Constitucional de los alcances de la inviolabilidad parlamentaria que se expresa en el artículo 185 de la Constitución Política en su Sentencia, se determinó que los votos y opiniones de los congresistas en el ejercicio de su cargo son inviolables, por lo que no pueden ser juzgados por sus opiniones; los juicios que ejecuta el congreso son políticos y no jurídicos, así como las penas que imponen. Se abandonó entonces el proceso adelantado contra los congresistas en la Corte Suprema de Justicia (Velasco Abogados, 2017):

A los congresistas no puede imputarse la comisión del mencionado delito, dado que sus votos y opiniones son inmunes y que, por

lo tanto, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, carecía de competencia para dictar la resolución acusada. Adicionalmente, se anticipa a advertir que esta nueva tesis no contradice la doctrina constitucional obligatoria.

[...]

Los congresistas, cuando actúan en ejercicio de la función judicial de que trata el artículo 116 de la Carta, pueden tomar decisiones políticas y, en consecuencia, apartarse de los dictados del derecho, dado que tales decisiones se encuentran amparadas por la garantía de la inviolabilidad de los votos y las opiniones. (Corte Constitucional, SU-047/99, 1999)

Esto significa que los y las congresistas pueden dar su opinión política y su voto en el ejercicio de sus funciones apartándose de “los dictados del derecho” y amparándose en la inviolabilidad de estas. En efecto, si la opinión de un congresista es que sí existe causa para sacar a un presidente de su cargo en el desarrollo del juicio político, pese a la inexistencia de pruebas que respalden esa decisión, el congresista está en pleno derecho de dar su voto a favor de la existencia de la causa. A la inversa, si la opinión de un congresista consiste en que no existe causa para sacar a un presidente de su cargo, pese a la existencia de pruebas que podrían incriminar al presidente, el congresista está en pleno derecho de dar su voto en contra de la existencia de la causa, sin temor a que sea investigado por prevaricato.

Los congresistas no están obligados a emitir una decisión fundada en las leyes o en las pruebas, porque no son jueces, sino que simplemente opinan si existe causa para que los altos dignatarios del Estado sean juzgados por la Corte, en un juicio criminal. (Velasco Abogados, 2017, párr. 11)

No obstante, el magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, quien estaba en contra del amparo de la congresista Viviane Morales, emitió una advertencia importante al final de la Sentencia:

Con grave menoscabo de la Constitución Política se ha invadido la competencia privativa de la Corte Suprema de Justicia, que se proponía establecer si los miembros del Congreso en su condición de jueces se sujetaron a los mandamientos imperativos de la ley o los quebrantaron. El desconocimiento de la cosa juzgada constitucional no puede ser más patente. La Corte Constitucional que ha otorgado un lugar central en la democracia a la formación de una opinión pública libre y a la información veraz e imparcial, no sé cómo podrá explicar que los congresistas que investigaron al expresidente Samper no responden por el delito de prevaricato en el evento de haberlo cometido, cuando en su oportunidad aseguró que ellos actuaban como jueces y respondían como jueces. Dictado el auto de preclusión de la investigación y archivado el expediente, a los ciudadanos se les notifica que los congresistas que tomaron esas decisiones están amparados por un estatuto que les garantiza plena discrecionalidad y absoluta irresponsabilidad jurídica. La cosa juzgada constitucional ha muerto. La credibilidad de la Corte ha quedado en entredicho. No podrá esta institución dejar de ahorrar esfuerzo alguno para reconstruir la confianza pública en su palabra. (Corte Constitucional, SU-047/99, 1999)

Esta afirmación resalta un tema de vital importancia para nuestra investigación: ¿los congresistas son responsables por no activar un juicio político cuando existen pruebas que podrían iniciar una investigación contra el presidente y concluir en una potencial salida del líder del Ejecutivo? Ante la ley, la inviolabilidad de las opiniones quedó por encima de la posibilidad de determinar jurídicamente si un congresista o una congresista incurrió en una acción contraria a la ley cuando vota a favor o en contra en un juicio político, tenga o no pruebas de los hechos delictivos de un presidente. En este sentido, la opinión de un congresista o una congresista puede estar por encima de los escándalos de violación a la Constitución y de corrupción y pruebas jurídicas que presuntamente incriminan a un presidente o una presidenta. ¿Qué pasaría entonces en el supuesto de que presuntamente sí incurriera en prevaricato? ¿Cómo se les juzga a los congresistas en este caso?

Este escenario refleja las dificultades que pueden tener los juicios políticos en el ordenamiento jurídico colombiano, al quedar en manos

de la Cámara la decisión de iniciar una investigación y el desarrollo posterior a cargo del Senado. Con ello, de acuerdo con las declaratorias de inexequibilidad, existe la dificultad política de situar esta tarea en unas pocas manos, desconociendo el sentido y fundamento de la figura en la soberanía popular. A pesar de desarrollarse una votación por parte de la Cámara y del Senado en pleno en el marco de un juicio político y aun cuando se desplegó el principio de publicidad de la votación, puede verse desde un punto de vista el fraccionamiento del ejercicio de la democracia y del control popular que puedan hacer los ciudadanos sobre los funcionarios con fuero constitucional.

En el caso de juicios políticos contra presidentes, el panorama parece más desesperanzador, ya que esta regulación no brinda una única explicación a la decisión de acusar e investigar, sino que también sitúa la soberanía popular del control político de una función judicial en una respuesta que termina por obedecer a condiciones políticas. Tal resultado puede observarse en el desarrollo de la regulación colombiana que permite entender cómo en el interior de nuestro escenario jurídico tan solo hemos tenido como recuerdo el juicio político del expresidente Gustavo Rojas Pinilla, la investigación y archivo en contra del expresidente Samper Pizano y la ausencia de la práctica actual de esta figura. Siguiendo a Pérez-Liñán, “por una parte, un Congreso partidario puede proteger al jefe del ejecutivo aun cuando —como en el caso de Colombia— hay razones importantes para llevar a cabo una investigación detallada” (Pérez-Liñán, 2009, p. 215).

En el mismo sentido, el trabajo de Germán Lozano Villegas, docente e investigador de la Universidad Externado de Colombia, titulado “Control político y responsabilidad política en Colombia”, llega a la misma conclusión:

Se puede afirmar que el juicio político no constituye una figura de control en sentido estricto ya que este último persigue una responsabilidad del gobierno por sus actuaciones en términos de conveniencia y oportunidad política y no por situaciones individualmente consideradas que involucren una sanción por la ruptura o desconocimiento del orden constitucional, como sí lo supone la destitución en el juicio político. (2009, p. 231)

Sin embargo, en cuanto a la relación de estos órganos en el juicio político, Carpizo anota con claridad:

La responsabilidad del presidente exigida a través de un juicio implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige la responsabilidad del presidente. [...] En todo caso, en nuestra opinión, el tema de responsabilidad política del presidente, a modo de propuesta, debería contar con participación popular. Ello quiere decir que si bien el Congreso tiene facultades para valorar la situación del presidente frente a un punto determinado, la definición definitiva debe estar en manos del electorado: finalmente, la responsabilidad se tiene frente a quien le brindó la investidura. (Carpizo en Lozano, 2009, pp. 243-244)

El desarrollo de nuestra investigación buscó aportar a las preguntas b.7 y b.8 de la *Solicitud de opinión consultiva* convocada por la honorable Corte IDH desde el caso de Colombia, donde el juicio político contra el presidente es una figura de tácticas y estrategias políticas y no una institución eminentemente jurídica de control popular. La ausencia de juicios políticos ha implicado la violación del derecho a la participación política y de los derechos colectivos y políticos de los ciudadanos en un marco democrático que abarca desde los años ochenta hasta la fecha actual, y no ha permitido ejercer este tipo de control. De esta manera, se ha identificado la necesidad de regular la materia de acuerdo con la solicitud que elaboró la CIDH, la cual, posteriormente, obtuvo una nueva negación sobre esta figura en su regulación y en la continuidad del *Amicus Curiae*. Esto representa un escenario de necesaria reflexión desde una perspectiva tanto política como jurídica. lo cual motiva este estudio a partir del caso de Colombia, en consideración de lo expuesto por el Alto Tribunal Internacional, cuyo análisis de los juicios políticos en el continente merece un examen caso por caso.