



**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS**  
**PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA**

---

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE AQUINO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

**MAESTRIA EN DERECHO PÚBLICO**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE AQUINO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

**MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE LOS CONGRESISTAS: UNA MIRADA  
CRÍTICA DE SU TRAYECTORIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO  
COLOMBIANO**

Presentada por ADRIANA FERNANDA GUASGÜITA GALINDO

Dirigida por el Doctor HUGO ALEJANDRO SANCHEZ

Bogotá D.C., octubre de 2017

**Principales abreviaturas utilizadas**

ANAC Asamblea Nacional Constituyente

SPCACE Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

# **La pérdida de investidura de los congresistas: una mirada crítica de su trayectoria en el Ordenamiento Jurídico Colombiano**

## **Tabla de contenido**

Introducción .....	10
1. Antecedentes del Proceso de Pérdida de Investidura y su implementación constitucional en el orden interno. ....	18
1.1. Referentes históricos .....	19
1.1.1    Génesis de una institución de estirpe ética y su evolución para mantenerse vigente en las democracias modernas .....	19
1.1.2    Recorrido por la formulación y tratamiento del juicio político en diferentes legislaciones.....	29
1.2    Recepción y ajuste del juicio político al ordenamiento jurídico colombiano: Un laboratorio de ingenio en medio de la crisis .....	45
1.2.1    El contexto del asunto .....	45
1.2.2    Reconocimiento de los rasgos que hacen de la Pérdida de investidura una acción sui generis	55
1.3    Conclusiones del capítulo.....	72
2 El ejercicio de la Acción de Pérdida de Investidura y el examen del régimen de responsabilidad a través de la jurisprudencia.....	73

2.1	Las sentencias judiciales como instrumento para medir el alcance de la Acción de Pérdida de Investidura Parlamentaria .....	76
2.1.1	Principales dinámicas del empleo de la acción .....	76
2.1.2	Resultados de un Proceso Constitucional inédito .....	91
2.2	El valor de la decisión judicial como herramienta para legitimar la Pérdida de Investidura Parlamentaria .....	104
2.2.1	Examen de las prácticas jurisprudenciales dentro del contexto de responsabilidad objetiva	104
2.2.2	Análisis de línea jurisprudencial y el régimen de responsabilidad aplicado.....	120
2.3	Conclusiones del capítulo.....	144
3	Conclusiones .....	145
4	Referencias.....	149
5	Anexos .....	166

## Lista de tablas

Tabla 1. <i>Reflejo del impacto de la acción de Pérdida de Investidura de Congresistas, según el número de sentencias</i> .....	77
Tabla 2. <i>Nivel de compromiso en el ejercicio de la Acción de Pérdida de Investidura</i> .....	80
Tabla 3. <i>Frecuencia de causales de Pérdida de Investidura de Congresistas invocadas según la década</i> .....	85
Tabla 4. <i>Sentido de la sentencia</i> .....	93
Tabla 5. <i>Relación de sentencias más polarizadas</i> .....	96
Tabla 6. <i>Promedio de duración del Proceso Constitucional de Pérdida de Investidura de Congresistas</i> .....	101
Tabla 7. <i>Tendencia a decidir según el régimen de responsabilidad objetiva por parte de la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado (en términos absolutos)</i> . 111	
Tabla 8. <i>Tendencia en cuanto a la resolución de casos mediante esquema criterios de responsabilidad objetiva por parte de la SPCACE (en términos relativos)</i> .....	111
Tabla 9. <i>Utilización de jurisprudencia como fundamento de la decisión judicial</i> .....	114
Tabla 10. <i>Utilización de fuente legal como fundamento de la decisión judicial</i> .....	115
Tabla 11. <i>Tipos de citas jurisprudenciales utilizadas por la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado (en términos absolutos)</i> .....	118
Tabla 12. <i>Tipos de citas jurisprudenciales utilizadas por la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado (en términos relativos)</i> .....	118
Tabla 13. <i>Grafica Línea Jurisprudencial de la Causal 180.1 C.P.</i> .....	128
Tabla 14. <i>Clases de sentencias dentro de la línea jurisprudencial propuesta</i> .....	141

## **Lista de figuras**

*Figura 1.* Gráfica Causales de Pérdida de Inversión invocadas entre 1992 y 2016. .... 82

## **Lista de anexos**

Anexo 1. Formato análisis de sentencias.....	166
Anexo 2. Cuestionario aplicado a las sentencias.....	167

## **Agradecimientos**

Por ser una virtud compleja, exponer mi gratitud en pocos renglones se podría traducir en un acto injusto; no obstante, en el intento quisiera entregar con mis palabras mi más profundo reconocimiento al Padre José Antonio Balaguera O.P. por su incondicional apoyo, a Emanuel por su amor y optimismo, a Isabella, mi hija, cuyo amor me ha nutrido e inspirado para culminar este proyecto que se traduce en una lección más de vida, a mis padres por su aliento, al Doctor Hugo Alejandro Sánchez por su dirección y al Doctor Jorge Giraldo por la confianza en este trabajo y por último, igualmente quiero agradecer a la Universidad Santo Tomás, mi alma mater, por no cerrarme las puertas ante tantas vicisitudes para la culminación de esta investigación y brindarme una segunda oportunidad, como pocas en la vida.

## Introducción

Dada la importancia de la institución congresual y la altísima responsabilidad que asumen los parlamentarios, el derecho a representar al Pueblo en el Congreso de la República se supedita, por voluntad del constituyente **i)** a un conjunto de exigencias de amplio conocimiento, previstas de manera expresa en la Constitución y **ii)** al control judicial severo acorde con la dignidad que representan dentro del Estado social, democrático y pluralista de derecho.

Precisamente, con miras a preservar al Congreso de la República en el puesto que la democracia reclama, se consideró necesario reglamentar el tema desde la propia Constitución imponiendo un régimen especial, que no podría calificarse de excesivo ni desproporcionado, ya que el derecho a representar al Pueblo no es absoluto y, no lo es, precisamente, porque en su ejercicio están comprometidos los intereses supremos del Estado, entre ellos, la realización de los preceptos constitucionales y la defensa de los derechos fundamentales, los cuales han resultado afectados tanto en el pasado, como hasta el día de hoy por la tendencia en aumento de los malos hábitos parlamentarios, actos de corrupción, conductas desobligantes con el interés común y demás, que condujeron indefectiblemente a la creación de una herramienta clave, ejemplarizante y única que tuviera la virtualidad de disuadir y reprender este tipo de conductas en pro de asegurar la debida realización de los preceptos constitucionales (Sentencia C-237 de 2012).

Fue por eso que en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se forjó la acción pública de pérdida de investidura como un instrumento destinado a conferirle legitimidad democrática al Congreso de la República, dotándolo de especialísimas características, entre ellas, la muerte política que aunque en principio puede calificarse de desproporcionada o arbitraria, un

análisis real de la cuestión llevaría a concluir que, dada la trascendencia del cargo al que se accede, la consecuencia que se sigue por desconocer las claras y precisas reglas no puede ser menor.

Así lo reconoció la Corte Constitucional cuando se adentró en el estudio de la exequibilidad de la figura, reconociendo que:

Así pues, el fundamento de este proceso sancionatorio es preservar la dignidad del cargo público de elección popular, y en esa medida, se trata de un mecanismo de democracia participativa, mediante el cual los ciudadanos ejercen control sobre sus representantes, a quienes han otorgado un mandato a través de la vía electoral. En ese orden de ideas, este juicio constituye un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración al alcance de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan.

Dado que las conductas que dan origen a la pérdida de investidura comportan la defraudación del principio de representación, el Constituyente previó una grave consecuencia jurídica para el ejercicio de los derechos políticos del condenado, que es la separación inmediata de las funciones que venía ejerciendo como integrante del cuerpo colegiado del cual hace parte y la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro (Sentencia C-1056 de 2012).

Así las cosas, en el juicio de desinvestidura se presentan dos derechos fundamentales en juego. De una parte, el derecho de los electores a participar democráticamente en el ejercicio del control político y, en tal sentido, la facultad de verificar que los Congresistas elegidos cumplan

con el estándar fijado por el constituyente para garantizar la dignidad del cargo público de elección popular que ostentan. De otra parte, el derecho de quien ha sido elegido como representante del Pueblo a conformar el poder político, permanecer en el cargo y no ser sancionado con la muerte política, sin que exista un motivo jurídicamente sustentado y bajo estricto respeto del debido proceso.

Cabe acá, insistir en que el juicio de desinvestidura tiene por objeto preservar la dignidad del Congreso de la República y no el derecho ciudadano a elegir y ser elegido. Derecho este último que, sin perjuicio de su carácter fundamental e importancia, debe ceder ante la indignidad objetivamente considerada de aquel que incurrió en la causal previamente establecida, pues las instituciones no compelen a los ciudadanos a convertirse en Congresistas, sino que son ellos los que voluntariamente se someten a la contienda política, por lo que cuando resultan elegidos para el cargo, deben saber de antemano que el proceso deberá responder a los estándares exigidos y que la gestión tendrá que ser eficiente, clara y transparente, sin perjuicio de perder la investidura por el solo hecho de incurrir en la causal, al margen de la motivación y sin que medie justificación alguna.

Este proceso resulta tan importante que tal y como lo preveían los miembros de la ANAC, la norma podría llegar a ser alterada por el Constituyente derivado, -directamente afectado con la drasticidad de la sanción-, y por eso se alcanzó a proponer que solo pudiera modificarse mediante referendo o Asamblea Constituyente, después de considerar que era uno de los pilares de la teoría de pesos y contrapesos de la nueva Carta, argumento que retomó la Corte en la Sentencia C-1056 de 2012, al considerar la figura como un fundamento de la nueva carta,

por lo que instó al constituyente derivado a no flexibilizar su aplicación, por cuanto se estaría sustituyendo parcial o totalmente el espíritu del constituyente.

Es así como en la norma en comento, se determinó que el desconocimiento del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y el conflicto de intereses, así como la violación los deberes, funciones y responsabilidades de los congresistas tendrían la sanción de pérdida de investidura, cuya competencia fue atribuida al Consejo de Estado, por la naturaleza administrativa del procedimiento y de la sanción, así como por la conexidad con las demandas electorales que también conoce dicha Corporación.

Se consideró por parte de los asambleístas que el análisis de las conductas allí establecidas debía realizarse de manera objetiva, con miras a asegurar la efectividad de la acción, teniendo en cuenta las acostumbradas y reiteradas prácticas allí proscritas.

Ante este contexto, entonces, no cabe permisibilidad alguna para la aplicación de la acción constitucional de pérdida de investidura. Esto es, comprobada la conducta se impone la sanción en cuanto a que el mecanismo fue concebido para operar eficazmente, lo que en otras términos se traduce en la aplicación del método tradicional de interpretación al momento de juzgar la responsabilidad política del parlamentario mediante un juicio silogístico en el que se hace un cotejo entre el contenido de la norma (premisa mayor), la conducta reprochable (premisa menor) y la condena o absolucón (conclusión).

Sin embargo, dicha misión resulta compleja si se tiene en cuenta que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, - en adelante SPCACE- como juez constitucional de la causa debía ajustar su labor a los postulados de la democracia sustantiva que se proclamaba con la Constitución, es decir, a resaltar por medio de innovaciones y garantías, la

visión iusfilosófica que ubica a la persona como centro de imputación jurídica y por ende a cambiar radicalmente el esquema tradicional de aplicación e interpretación judicial, o introducirle una serie de ajustes que le permitieran adaptarlo a los postulados de un Estado de derecho profundo que cuenta con un ordenamiento encauzado hacia la tutela efectiva de los derechos fundamentales<sup>1</sup>.

Y en efecto, la SPCACE progresivamente ha venido fortaleciendo su doctrina jurisprudencial pero lo que no se sabe es si con ello ha defraudado de alguna manera el clarísimo mandato del constituyente primario en cuanto a la drasticidad de la sanción y el régimen de responsabilidad objetiva que enmarca. Por ello, la relevancia de esta investigación en el contexto nacional, está en que ofrece al lector, nuevos y diversos elementos de juicio que le permitirán hacer una lectura estructurada de la jurisprudencia en la materia, de manera que resulte mejor preparado para entender con claridad este tema considerado social, política y jurídicamente complejo.

Lo dicho hasta aquí permite vislumbrar el centro de la presente investigación, pues ante las específicas circunstancias que motivaron la creación de pérdida de investidura, nada se ha dicho acerca de la dinámica de su ejercicio, ni de la labor que hasta ahora ha desempeñado el juez de la causa frente a la disyuntiva planteada en párrafos anteriores. Por eso, el objetivo principal de esta investigación es abordar el desarrollo jurisprudencial en materia de Pérdida de

---

<sup>1</sup> El artículo 229 de la Constitución Política de 1991, precisamente consagra el Principio de Tutela Judicial Efectiva y lo hace en dos connotaciones, como un derecho de rango fundamental que tienen todos los ciudadanos y como un deber para los operadores judiciales en cuanto a en la observancia de una serie de pautas orientadas a satisfacer el compromiso estatal de garantizar el derecho de defensa, el acceso efectivo a la administración de justicia, la efectiva solución de sus conflictos de manera que su conducta se ajuste a los fines de la administración de justicia, garantizando la efectiva realización de los principios constitucionales de eficiencia, diligencia, celeridad, seguridad jurídica y el debido proceso justo sin dilaciones injustificadas.

Investidura parlamentaria contrastando sus elementos esenciales con el régimen de responsabilidad que le es inherente.

En consonancia con éste, los objetivos específicos que se esperan lograr se concretan en los siguientes:

- Establecer los criterios que catalogan a la Pérdida de Investidura como una figura *sui generis* en el contexto jurídico nacional;
- Realizar un estudio a partir de las sentencias recolectadas que permita integrar la mayor cantidad de aspectos cuantificables y relevantes acerca de la trayectoria de la Acción de Pérdida de Investidura parlamentaria;
- Desarrollar una línea jurisprudencial a partir de la cual se pueda observar la tendencia de la SPCACE en cuanto al método de análisis que utiliza para resolver la desinvestidura parlamentaria, de forma que se determine si el sistema tradicional de interpretación propio del régimen de responsabilidad objetiva, resulta compatible con el método de interpretación que involucra la creación de una doctrina jurisprudencial y el respeto del precedente.

Ahora bien, establecidos en ese orden los objetivos la pregunta que guía esta investigación será, *¿La construcción jurisprudencial de la Pérdida de Investidura observa lo esencial de su régimen de responsabilidad?*

La hipótesis que tiene es si bien la Pérdida de Investidura se erige como una de las herramientas fundamentales para el control del ejercicio parlamentario, con específicos e incontestables mandatos elevados a rango constitucional; su ejercicio, dinámica y desarrollo

jurisprudencial parecieran no estar acorde con tales postulados y específicamente con los elementos propios de responsabilidad que le son aplicables.

Para comprobar la validez de dicha hipótesis, se consideró pertinente abordar el tema desde dos perspectivas diferentes, cada una visible en un capítulo; la primera de ellas, mediante un tipo de investigación teórica con enfoque cualitativo en la que se acudió a fuentes como libros, artículos, ensayos, leyes y sentencias, teniendo en cuenta que el objeto de estudio son los antecedentes de ésta figura, sus elementos estructurales, características, fines, y la comparación con figuras previstas en ordenamientos jurídicos de otros países. El método de investigación que se utilizó aquí, fue el sistemático-estructural- funcional, teniendo en cuenta que como lo menciona Villabella Armengol (2015), éste procedimiento permite el estudio de un objeto en el contexto de la estructura compleja en la que se integra y posibilita que se visualice dentro del entramado de relaciones en el que se integra, delimitar su rol funcional dentro del sistema jurídico desmembrado en diferentes estructuras y eslabones, delimitar las cualidades, precisar el conjunto de interconexiones y graduarlas.

En cuanto a la segunda perspectiva, por estar asociada al manejo de volúmenes de información y expresión algebraica de resultados, se utilizó un tipo de investigación empírica con enfoque cuantitativo, para el cual se recopiló una muestra de 250 providencias, a las que se les aplicó un cuestionario, cuyas respuestas fueron debidamente tabuladas y organizadas según los objetivos trazados ; y además, a la parte de la muestra usada para la construcción de la línea jurisprudencial se les diligenció la respectiva ficha. En cuanto al método de análisis que se utilizó en este capítulo, fue el de análisis de contenido, ya que por medio de un proceso de deducción, se lograron identificar las variables relacionadas con la dinámica de su ejercicio, la predilección de

la SPCACE en cuanto al método de interpretación tradicional o la técnica de construcción del precedente, la compatibilidad entre uno y otro, la tendencia hacia el respeto por los postulados de un régimen de responsabilidad objetiva, etc.

Para la recolección de dicha información se emplearon a lo largo de este trabajo, los siguientes instrumentos: análisis documental, cuestionario aplicado a sentencias y fichas jurisprudenciales.

En este contexto, el presente trabajo se encuentra organizado a manera de disertación en la que para abordar el tema fue necesario desglosarlo en dos grandes partes, así: En la primera bajo el título de (1). Antecedentes del Proceso de Pérdida de Investidura y su implementación constitucional en el orden interno, se hace un estudio por los (1.1.) Referentes históricos de la figura mediante la exposición de la (1.1.1) Génesis de una institución de estirpe ética y su evolución para mantenerse vigente en las democracias modernas y el (1.1.2) Recorrido por la formulación y tratamiento del juicio político en diferentes legislaciones. Y luego la observación se dirige a entender la (1.2) Recepción y ajuste del juicio político al ordenamiento jurídico colombiano: Un laboratorio de ingenio en medio de la crisis, a través del (1.2.1) El contexto del asunto y del (1.2.2) Reconocimiento de los rasgos que hacen de la Pérdida de investidura una acción *sui generis*.

Presentada en estos términos esa parte de la investigación, se abre la segunda bajo el título (2) El ejercicio de la Acción de Pérdida de Investidura y el examen del régimen de responsabilidad a través de la jurisprudencia, y aquí lo primero que se abordará será el estudio de (2.1) Las sentencias judiciales como instrumento para medir el alcance de la Acción de Pérdida de Investidura Parlamentaria, revelando para tal fin, las (2.1.1) Principales dinámicas del empleo de

la acción y los (2.1.2) Resultados de un Proceso Constitucional inédito. Acto seguido se abordará el tema denominado (2.2) *El valor de la decisión judicial como herramienta para legitimar la Pérdida de Investidura Parlamentaria*, en el que se realizara un (2.2.1) Examen de las prácticas jurisprudenciales dentro del contexto de responsabilidad objetiva y también un (2.2.2) Análisis de línea jurisprudencial y el régimen de responsabilidad aplicado.

### **1. Antecedentes del Proceso de Pérdida de Investidura y su implementación constitucional en el orden interno.**

Una de las características esenciales de cualquier Estado constitucional es que esté dotado de un amplio sistema de controles de diversos tipos: jurisdiccionales, políticos y sociales. Entre estos, se encuentra el control parlamentario cuyo carácter político es ejercido por el Congreso sobre toda acción general del Gobierno y por extensión, sobre la acción de toda entidad pública, con excepción de la judicatura en aras de preservar su independencia (Paniagua, 1999).

Este control, también conocido como juicio político tiene como objetivo principal la aplicación de una sanción política a todos aquellos actos moral o políticamente reprobables en tal grado, que lleguen a lesionar la respetabilidad de la función desempeñada por el alto representante estatal. (Paniagua, 1999, p. 55). Al decir de Bayard: “El juicio político no tiene por finalidad el castigo de los delincuentes, sino la protección del Estado” (como se citó en Paniagua, 1999, p. 184), por eso, “lo que se busca es retirarle el poder a quien está haciendo un mal uso de él – porque resulta indigno -, e impedirle, por otro lado, que pueda volver a retomarlo en el futuro” (Tocqueville como se citó en Paniagua, 1999, p. 184-185).

Este retiro del poder, es claramente un objetivo político y su antecedente más remoto se concentra en la figura del ‘impeachment’<sup>2</sup>, propia del derecho inglés. En ella se observa como sobre la base de consideraciones de índole política, es precisamente el congreso -instancia política por excelencia y reflejo de los múltiples sectores políticos de una determinada sociedad-, el que sanciona con la suspensión, destitución o inhabilitación al funcionario considerado políticamente responsable; pero ¿quién y cómo se deberá determinar la responsabilidad política de los llamados a cuestionarla?

Para obtener esta respuesta, el Derecho Constitucional ha señalado la importancia de fijar los parámetros sobre los cuales se ha de condenar políticamente a los miembros del Congreso, pues como se dijo en apartes anteriores, ésta es una materia ineludiblemente polémica ya que trae inmersa una tensa relación entre la necesidad de transparencia, el control de las más altas tareas estatales y la exigencia de respeto a los derechos fundamentales de quienes en razón de su labor, resultan muchas veces más expuestos que el común de los ciudadanos (García, 2008).

## **1.1. Referentes históricos**

### **1.1.1 Génesis de una institución de estirpe ética y su evolución para mantenerse vigente en las democracias modernas**

El siguiente análisis trata sobre la comprensión filosófica del juicio y la responsabilidad política en el contexto de sociedades organizadas, en las que se le da la importancia que amerita, al principio ético del “Buen Gobernar”, toda vez que prevén una sanción para todos aquellos que transgredan los códigos morales o de responsabilidad ética (Heidegger, 2005).

---

<sup>2</sup> Su traducción corresponde a la palabra Acusación.

El juicio político - también llamado acusación constitucional -, como su nombre lo indica es un proceso de orden constitucional, cuya finalidad es hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos, particularmente de los más altos cargos y se encuentra catalogado como una de las instituciones más representativas del sistema de gobierno republicano y democrático, ya que expresa de modo práctico, una de las aristas más relevantes de la doctrina de la división o separación del poder (Álvarez, 1999).

Y como es bien sabido, la preocupación por dividir el poder a fin de evitar la arbitrariedad en su ejercicio tiene raíces antiguas y profundas que vienen desde la época de Aristóteles con *La Política* y Platón con *La República*, en las que ya se establecían claramente conceptos como el de control recíproco entre quienes ejercían el poder, se reconocía el valor de las cualidades de los buenos gobernantes (virtud) y se admitía francamente que cuando desaparecía la virtud, el tesoro público se convertía en patrimonio de los particulares (Platón, 2006).

Luego el tema cobra fuerza, cuando emerge el postulado de soberanía nacional de Sieyes, basado en el criterio de unificación de la voluntad de todos en el concepto de Nación<sup>3</sup>. Aquí, se entiende que la defensa de determinados intereses por parte de los representantes expresa la voluntad única e indivisible de la Nación, eliminando con ello el significado de mandato pues la relación de representación se basa en la confianza depositada en la persona electa, ya que es ella, quien “de acuerdo con su talento, preparación y dedicación política debe elegir entre los intereses en juego que condicionaron su elección y los propios” (Sieyes, 2003, p. 290).

---

<sup>3</sup> Al respecto de la Soberanía Nacional, Jacques Cadart señala que: “Para los defensores de esta tesis, la Nación es una realidad que supera a los ciudadanos en el país en un presente, en un momento dado. La Nación es una verdadera persona jurídica, moral y viviente, una persona espiritual que subyace a los ciudadanos (...), queriendo con ello que la autoridad no obrara solamente tomando en cuenta el sentimiento mayoritario coyuntural de un pueblo, que podía ser objeto de influencias o pasiones desarticuladoras, sino que además tuviera en cuenta el legado histórico y cultural de esa nación y los valores y principios bajo los cuales se había fundado”. Cadart, Jacques. *Institutions Politiques et droit constitutionnel*. (Urrego, s.f., p. 157)

La soberanía nacional entonces, no es personal sino que requiere de un órgano de expresión que es el parlamento y en consecuencia, sus miembros le deben lealtad a la Nación.

En franca contraposición, se acuña el Principio de Soberanía Popular<sup>4</sup>, introducido por Rousseau en *El Contrato Social*, según el cual a cada miembro del Estado se le atribuye una parte igual de lo que él denomina ‘autoridad soberana’, de manera que es el pueblo, el soberano que como cuerpo decreta la voluntad general que debe ser manifestada en la ley y por ende, los elegidos deberán responder directamente a quienes los eligieron<sup>5</sup>.

Pero solo fue a comienzos de la modernidad cuando Charles-Louis de Montesquieu expusiera en *El Espíritu de las Leyes*, la Teoría de la División de los Poderes, identificando las tres clásicas funciones que debe desarrollar el ideal de un *gobierno moderado*, entendiendo por este, aquel sistema político que hace posible la libertad de los asociados y en el que es preciso: Combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras. Es una obra maestra de legislación que el azar produce rara vez, y que rara vez dirige la prudencia. (Montesquieu como se citó en Hernández, 2002a, p. 312)

Es entonces, hasta este momento y bajo el criterio de interdependencia donde aparece la herramienta del Juicio Político en el marco constitucional basado en sus más claros antecedentes: *el assisa* o Asamblea en la justicia tribal y el *impeachment* o acusación de la justicia inglesa,

---

<sup>4</sup> En 1962 Rousseau sostiene que El soberano es ahora la colectividad o pueblo, y ésta da origen al poder enajenando sus derechos a favor de la autoridad. Cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo, ya que contribuye tanto a crear la autoridad y a formar parte de ella, en cuanto mediante su propia voluntad dio origen a ésta, y por otro lado es súbdito de esa misma autoridad, en cuanto se obliga a obedecerla. (Rousseau, 2001, p. 88)

<sup>5</sup> A pesar de los postulados de su Teoría, este Autor resulta ser uno de los más conspicuos críticos de la representación en el poder legislativo, porque no considera una auténtica democracia, el gobierno en el que un número menor de ciudadanos decide la suerte de la mayoría.

según los cuales, nada más natural, que el alto funcionario deba rendir cuentas al pueblo del ejercicio del poder que ese mismo pueblo le ha delegado (Hauriou como se citó en García, 2008).

Así las cosas, resulta necesario traer a colación ‘*el impeachment*’, puesto que su estructura refleja en gran parte el propósito del juicio político moderno. Esta acusación, fue concebida en la Inglaterra de Eduardo III hacia el año de 1376, para promover la remoción de determinados funcionarios (Cairo, 2000). Por forjarse en una época donde se libraron fuertes batallas por alcanzar derechos y libertades populares, se tradujo en una “nueva limitación a la autoridad del Rey y, a la vez, dio paso a la paulatina consolidación del Parlamento como el organismo de control de la Corona y garante de las libertades ciudadanas” (Beiner, 1987, p. 28).

Se trataba entonces de la acusación formal llevada por los comunes a la Cámara Alta o de los Lores, -que obraban como Suprema Corte de Justicia-; la cual estaba encausada para retirar del cargo a quien resultara indigno de él, inclusive proveyendo lo necesario para que tal funcionario no volviera a ocupar otro cargo público más adelante (García, 2008).

Con el tiempo, fue utilizada en contra de los súbditos en general para reprimir las acciones de ciudadanos cualesquiera como sacerdotes, obispos, médicos o comerciantes, incluso contra los propios miembros de la barra de los Comunes y de la Cámara de los Lores y así, mantener la lealtad hacia el Rey, pues al carecer de un catálogo específico de las conductas que podían calificarse como faltas políticas, la discrecionalidad del órgano sancionador, era muy amplia, y lamentablemente rayó en los límites de la arbitrariedad (Salgado, 2003).

Por tal razón, al no fijar normativamente un conjunto determinado de penas, los Lores acondicionaron las sanciones de acuerdo a la coyuntura de la época, fijando entre otras, la destitución o remoción e inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de un cargo

público, en el caso de los altos funcionarios del Estado y las multas, la confiscación de bienes, la prisión, el destierro e inclusive hasta la muerte para los demás destinatarios de la sanción<sup>6</sup>.

Finalmente, con el paso del tiempo y las continuas fluctuaciones de la relación entre el Rey y el Parlamento, el ‘impeachment’ cedió paulatinamente, hasta adoptar sus características y dimensiones actuales; sin embargo, debe resaltarse que desde el principio su finalidad, no era otra, que la protección del Estado y su propósito se concentraba en la severa moralización administrativa y la verificación y sanción de la ausencia de una conducta calificable como “virtuosa” (Salgado, 2003).

Sin duda, esta antigua figura constituye el pilar sobre el que se erige el juicio político en las democracias modernas; pero para determinar si la figura constitucional colombiana realmente constituye un juicio de esta índole, es necesario proyectar los aspectos inherentes al Estado Social de Derecho, que se proclama<sup>7</sup>.

Por eso, lo primero será traer a colación lo que Zúñiga (2006) concluyó en el estudio de este tema, con las siguientes palabras:

La recepción del "impeachment" en América Latina se da en el cuadro de un presidencialismo complejo en sus formas concretas de arreglo institucional, copia superlativa del régimen presidencial clásico, y que con matices, se caracteriza por el predominio del Poder Ejecutivo lo que obviamente jugó en contra de la efectividad de

---

<sup>6</sup> Cuando una persona era condenada a muerte por el delito de alta traición, su muerte era cruel: primero era ahorcado, pero todavía con vida, era bajado de allí; se le extraían las entrañas, luego era quemado; finalmente era decapitado y se dividía su cuerpo en cuatro partes. (Blackstone como se citó en García, 2008, p. 6)

<sup>7</sup> Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes garantizados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la identidad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...). (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Art. 2)

mecanismos propios de la "justicia política", por lo que estos mecanismos han sido durante casi dos siglos una "espada oxidada", más aún las demasías en el ejercicio del poder por los gobernantes conducían casi necesariamente a golpes de mano, golpes de Estado o revoluciones o bien al recurso abusivo al Derecho de Excepción ("dictadura constitucional"). (p. 46)

Pues bien, Colombia abanderó la soberanía del pueblo, entendiendo este último:

No como un sujeto políticamente unitario, en cuya voluntad se manifiesta el interés general destinado a prevalecer sobre toda voluntad particular, sino más bien, como sujeto compuesto de una multiplicidad de individuos, de grupos y de colectividades menores (...) que encuentra límite en los valores constitucionales. (Torres, 2003, p. 401)

Por esta razón, acertada es la afirmación de Kelsen cuando señala que:

Los órganos legislativos de los Estados resultan ser la única fórmula real de plasmar la democracia en el contexto social, en cuanto, como ya se ha dicho, deben expresar el mayor número de expectativas de los electores y reflejar en lo posible a todos los sectores de la población. (Como se citó en Sauquillo, 2002, p. 301)

Además, porque la soberanía popular implica que la residencia legal y efectiva del poder de mando de un conjunto social se encuentra y se ejerce en y por la universalidad de los ciudadanos, de forma que el voto se convierte en un derecho fundamental y la condición ciudadana es igual para todos con independencia de cualquier otra consideración, salvo las limitaciones de edad o juicio. (Sauquillo, 2002, p. 295)

Por tal motivo, el sistema de representación política está basado en la legitimación directa (Quinche, 2009)<sup>8</sup>, donde los mismos electores son llamados a pronunciarse en el momento del voto sobre los programas y proyectos favorables a sus intereses, de manera que en el transcurso del periodo para el cual fueron elegidos sus representantes, puedan ser objeto de verificación y/o reclamo a través de mecanismos constitucionales y procesales como el que es hoy objeto de estudio (Torres, 2003).

Entonces cuando los ciudadanos participan en las elecciones, nace un compromiso con los representantes políticos mayoritariamente elegidos, así como con sus decisiones. Pero la existencia de ofertas políticas cerradas -paquetes-, y la influencia de grupos económica y políticamente muy fuertes -por ende más poderosos en el proceso de elección-, hacen que entre la democracia directa y la democracia concebida como competición electoral entre partidos políticos, haya una distancia enorme que implique que su legitimación requiera de justificaciones suplementarias (Sauquillo, 2002).

Al respecto de este tema específico, Schumpeter afirma que:

En una democracia concebida como un 'mercado electoral', donde se intercambien los votos por la satisfacción de intereses individuales; las razones de obediencia a las leyes requieren, para unos, ciertos reajustes tomados de la democracia directa: la convocatoria" (como se citó en Sauquillo, 2002, p. 285).

Y es que a propósito de este tema, es preciso hacer referencia a dos aspectos fundamentales en el estudio de la Pérdida de Investidura: el primero, que la representación se integra

---

<sup>8</sup> Que a propósito de este tema señala "La Constitución Política de 1991 garantiza no solo el derecho ciudadano a elegir y ser elegido, sino también el derecho "a la representación efectiva", no para que los electores de un representante sientan que sus intereses particulares están representados, pues por esencia el Congreso es un órgano de representación pero de la Nación entera". (Quinche, 2009, p. 565)

esencialmente por los principios del mandato popular y de las elecciones -entendidas como la relación que se establece entre electores y elegidos para ocupar los cargos políticos de la estructura estatal-; y el segundo, que es la participación, la forma de manifestación de la democracia directa, que caracteriza nuestro régimen democrático como de carácter mixto (Congreso de la República de Colombia, 2004a).

A partir del primero, se revela que el origen, estructura y fines de este mecanismo, bajo el entendido de que encuentran asidero en la aquiescencia de los que ejercen su derecho al voto, porque como bien lo señala el propio Congreso de la República de Colombia: “la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del mismo” (Congreso de la República de Colombia, 2004b, p. 2).

Entonces, cuando el elegido decide ejercer sus funciones en provecho de sus intereses particulares, no solo traiciona la voluntad de los que votaron por él, sino que deslegitima ante los ojos del pueblo la misión de toda una corporación y vulnera el más preciado de los bienes de una democracia: la confianza.

Estos actos que de ninguna manera son justificables se han perpetuado con el paso del tiempo como una costumbre avasalladora, no solo en Colombia sino también en los demás modelos democráticos de América Latina cuya era republicana se inició no sólo sobre la fractura y contradicción entre el “mundo real” y el “mundo formal”, sino como una forma deliberada que trata de ocultar de manera consciente, tras la fachada del constitucionalismo democrático, las verdaderas intenciones de autoritarismo, injusticia y discriminación que han caracterizado su historia política, económica y social. (Serrano, 2006, p. 1)

Para el caso Colombiano, pese a que el fenómeno data de tiempo atrás, particularmente se traerá a colación lo vivido a finales de los setenta y durante la década de los ochenta, donde factores como la desinstitucionalización del Estado, su pérdida del monopolio legítimo de la fuerza, la crisis de los partidos y del Congreso, sumado al momento caótico de la justicia por los altos índices de impunidad y la aparición de nuevas formas de justicia privada (nada parecidas a las actuales), tensionaron la relación de confianza con el pueblo y provocaron la vigorización de la sociedad civil, que terminó por darse cuenta de su capacidad de acción y reacción en la búsqueda de soluciones para las necesidades básicas, de su poder inequívoco para generar cambios y de los espacios de participación con los que contaban movimientos, grupos, etnias y en general aquellas minorías que resultaban insatisfechas con el modelo estatal y la gestión de las élites políticas imperecederas (Granada, 1994).

En lo que concierne específicamente al Congreso de la República como máximo órgano representativo del poder legislativo del país, el pueblo hizo un señalamiento directo pues la inmoralidad se había convertido en una constante de la actividad parlamentaria.

Los elevados niveles de corrupción registrados en las dos Cámaras Legislativas; la extendida clientelización de la política (con todos los vicios y defectos que ello acarreaba); las prácticas indebidas y perniciosas de tráfico de influencias, y el entrecruzamiento entre intereses públicos y privados, transgredieron los límites de tolerancia y motivaron la exigencia de soluciones drásticas (Brito, 2004, p. 81).

El primer paso para repeler ésta situación fue dado en 1990 por un movimiento estudiantil denominado “Todavía podemos salvar a Colombia”, que impulsado por fuerzas políticas que

estaban en pos de la reforma institucional del Estado, logró incluir una pregunta<sup>9</sup> en las elecciones para corporaciones públicas que se realizarían ese año.

La llamada *séptima papeleta*<sup>10</sup> se convirtió así, “en el más claro reflejo de la confianza por parte de la ciudadanía en la capacidad que tiene el Derecho para modificar las condiciones de un país” (Universidad de Antioquia , 2009), abriendo las puertas para que el pueblo acudiera nuevamente a las urnas con el fin de elegir a quienes representarían sus ideales de cambio en una Asamblea Nacional Constituyente<sup>11</sup> (ANAC), que se daría a la tarea de crear una Carta Política con precisos instrumentos procesales que sirvieran para salvaguardar las garantías y derechos fundamentales de los asociados, en procura de la institucionalización del poder y el consecuente control a su ejercicio (González-Varas, Villalba, & Cassagne, 2005).

El segundo paso fue exigir que dicha Corporación respetara el mandato conferido, pues buena parte de las reformas introducidas por la nueva Constitución al Congreso conciernen al ámbito de la ética (régimen estricto de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, supresión de la inmunidad parlamentaria, acción de pérdida de investidura, prohibición de los auxilios parlamentarios) (Hernández, 2002b, p. 4); toda vez que el objetivo pretendido consistía en optimizar la imagen de las dos cámaras ante el ciudadano común, ante quienes el Congreso

---

<sup>9</sup> La pregunta decía: "Con el fin de fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria a una asamblea nacional constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente, para reformar la Constitución de Colombia?"

<sup>10</sup> Este hecho es considerado como uno de los más relevantes en la historia del Constitucionalismo Colombiano, pues debido al apabullante resultado -más de 2 millones de votos, traducidos en el 86% de los electores-, la Corte Suprema de Justicia argumentando la incapacidad para limitar el poder del constituyente primario aprobó la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>11</sup> Una Asamblea o Convención Constituyente o simplemente Constituyente es una reunión nacional de personas del pueblo — no representantes — reunidos con el objetivo específico de formar las nuevas reglas que regirán la relación entre gobernantes y gobernados así como del funcionamiento y distribución del poder, fundamento de su sistema político y social, en ejercicio inalienable de una autoridad soberana que se conoce como poder constituyente, que opera por encima del poder constituido, sin más límites que los que fijan el interés nacional, la civilización y los derechos naturales del hombre. (Wikipedia, 2014, párr. 1)

aparecía “como un órgano ineficiente, desorganizado, vacilante, incompetente, burocratizado, cuyos miembros sólo tienen preocupaciones electorales e incapaz de enfrentar con eficacia los grandes problemas y las inaplazables soluciones de un país que desespera” (Younes, 1998, p. 290).

El tercer paso, consistió en la elevación al rango constitucional y público de estas medidas en aras de ofrecer directamente a la ciudadanía las herramientas para denunciar y sancionar a quienes deterioran el ejercicio de la sana política, prevenir la comisión de estas conductas y contener las prácticas perniciosas que incidan en la legitimidad del Congreso<sup>12</sup>.

Así las cosas, queda expuesto a grandes rasgos el panorama en el que se desarrolló el juicio político y la acción de pérdida de investidura a fin de poder adentrarnos a continuación en algunas consideraciones más específicas que nos puedan llevar a resolver el interrogante planteado en este capítulo. Para tal efecto se dará inicio a través de la revisión del tema en otras legislaciones.

### **1.1.2 Recorrido por la formulación y tratamiento del juicio político en diferentes legislaciones**

Conocido el origen remoto de estas dos figuras jurídicas, abordar el análisis de los elementos normativos que regulan la responsabilidad política de los parlamentarios en otras legislaciones resultara una tarea más fácil, en el sentido de que se podrán determinar con claridad

---

<sup>12</sup> “Legitimidad, en el sentido señalado por Max Weber, implica respaldo por parte de la ciudadanía, un mínimo de obediencia y un reconocimiento de validez, bajo algún título, a las diferentes instituciones y a los titulares del poder del Estado” (Weber como se citó en Borea, 1994, p. 321).

similitudes, diferencias, ventajas y falencias con respecto a la pérdida de investidura establecida en Colombia.

Para comenzar, se dirá que el Juicio Político en el Reino Unido, específicamente en Inglaterra, es una figura que se concentra en la protección del Estado mediante la severa moralización administrativa, a través de la imposición de una gama de sanciones dirigidas a los funcionarios –incluidos los propios miembros del parlamento–, que van desde la suspensión en el ejercicio del cargo, hasta la destitución del mismo e inhabilitación para ejercer la función por un determinado período de tiempo (Paniagua, 1999).

Llama la atención que permanece arraigada una de las obligaciones más importantes en términos de responsabilidad de los parlamentarios: la Declaración de Intereses, considerada como una tradición en la que seguramente se inspiró el Constituyente de 1991 para fijar este deber en el Estatuto de los Congresistas y que como se verá más adelante, adquiere una connotación especial dentro de la jurisprudencia colombiana. Sin embargo, es preciso señalar que en el sistema anglosajón se refieren únicamente a los de carácter pecuniario, señalando nueve tipos de intereses que deben ser registrados<sup>13</sup>, claro está, sin perjuicio de cualquier otro que voluntariamente considere el parlamentario que debe estar consignado allí; en cambio en el ámbito local; además de que se le da una connotación más amplia al referirse a intereses privados, se decidió dejar a discreción del propio miembro las situaciones que consideraba relevantes frente a su labor legislativa (Ley 5, 1992).

---

<sup>13</sup> La remuneración como director de compañía pública o privada; el empleo remunerado; la profesión u oficio remunerados; los nombres de clientes cuando se relacionen de alguna manera con los intereses en juego en el parlamento; el patrocinio financiero; las visitas al exterior cuando los costos no sean cubiertos por fondos públicos o del parlamentario en su totalidad; los pagos o beneficios materiales provenientes de otros gobiernos; la tierra y la propiedad de la cual deriven ingresos y; los nombres de compañías en los cuales él o su familia sean accionistas.

Al igual que años atrás, el Juicio Político se pone en marcha cuando se presume la comisión de una falta política<sup>14</sup>, concepto que continúa abierto a las interpretaciones pues incluye toda acción u omisión moralmente reprochable en la medida que afecten la dignidad, autoridad o decoro de la función política. Eso sí, aclarando, que no sanciona la comisión de un delito de función por sí mismo, sino que se condena, siempre y cuando a través de la comisión de la conducta punible, se lesione la dignidad del Estado; es decir, que el juicio político castiga y reprime la conducta por considerarla políticamente incorrecta, aun cuando dicha acción no sea penalmente condenable<sup>15</sup>.

Por lo anterior, resulta natural que la decisión o sentencia proferida por el órgano político (Parlamento), no sea revisable en sede judicial pues además de que pone fin al procedimiento, para el decreto de la misma, no se tienen en cuenta consideraciones de naturaleza jurídica sino valoraciones de conveniencia u oportunidad política (Álvarez, 1999); contrario sensu, de lo que se exige al juez, quien debe decidir sobre los hechos y el derecho, bajo parámetros preestablecidos y generales previstos en la ley (García, 2008).

En este orden de ideas, se puede concluir que en el sistema inglés, “lo político a diferencia de lo jurídico, tiene que ver con el análisis de la conveniencia y oportunidad” (Aragón, 2002, p. 136), pues se reitera, que la sanción obedece a “una determinada conducta o actuación de un

---

<sup>14</sup> En la actualidad, esa presunción debe someterse previamente a la indagación y recomendación de la Comisión especial sobre normas y privilegios, conocida como “Select Committee on Standards and Privileges”.

<sup>15</sup> En el juicio político no hay una relación de las conductas que se consideran como faltas políticas; simplemente, consideran que pueden estar contenidas en la comisión de un delito común, en la comisión de un delito de función, en la omisión de un deber de función o en la comisión de una acción o conducta carente de naturaleza penal. Así por ejemplo un funcionario puede ser removido de su cargo a través de un juicio político por causa de su embriaguez habitual o porque exigiera dádivas a un particular a cambio de cumplir con alguna de sus funciones. (Paniagua, 1999, p. 187)

funcionario estatal (por ejemplo, una política de gobierno llevada a cabo por el Ministro de Defensa) por estimarla políticamente inconveniente o inoportuna” (García, 2008, p. 8).

Finalmente, es importante mencionar que cierta parte de la doctrina considera que el ‘impeachment’, no implica ninguna sanción a los funcionarios acusados, pues la privación de la función pública -por la destitución o separación del cargo-, no sería en sí una sanción bajo el argumento de que las funciones públicas “no se ejercen a título de derecho subjetivo propio, sino como derecho público subjetivo, en representación de la comunidad” (Ibáñez, 1999 citado por Montoya, 2005, p. 462); de allí que la pérdida del cargo no implique otro aspecto que la cesación en la representación pública de una determinada colectividad. Sin embargo, la interrupción en el ejercicio de un cargo público y su término son al final, la consecuencia de una valoración negativa por parte del órgano político respecto de un desempeño funcional, y en ese sentido resulta plausible considerarlas como una sanción. (García, 2008, p. 9)

Ahora bien, a diferencia del régimen inglés, desde sus inicios el juicio político norteamericano<sup>16</sup> fue previsto expresamente para funcionarios públicos y por causales específicas; [...] tal y como lo señala la propia Constitución estadounidense, en la sección cuarta del artículo segundo: “El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición<sup>17</sup>, cohecho u otros delitos y faltas graves. (García, 2008, p. 12)

---

<sup>16</sup> El ‘impeachment’ fue acogido con especiales características en la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norte América de 1787.

<sup>17</sup> El delito de traición únicamente está circunscrito a supuestos bélicos en los siguientes términos: “La traición contra los Estados Unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección. A ninguna persona se le condenará por traición si no es sobre la base de la declaración de los testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente o de una confesión en sesión pública de un tribunal”. Artículo tres, sección tercera, cláusula primera de la Constitución Federal de los E.E.U.U.

Sin embargo, deben dilucidarse algunos aspectos de la citada premisa: el primero, relativo a los funcionarios civiles que pueden ser sujetos pasivos de la sanción, ya que el termino comprende: A todo el personal administrativo del Estado, incluidos tanto los jueces de todos los grados como los diferentes empleados y funcionarios del Gobierno (desde los Secretarios hasta los más bajos escalafones), pero no a los representantes ni a los senadores. Pero esto no significa que los representantes y los senadores no puedan ser responsables penalmente por los delitos y faltas que puedan cometer, pues según la cláusula segunda de la sección quinta del artículo uno de la Constitución Federal: “Cada Cámara puede elaborar su reglamento interior, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes”. (García, 2008, p. 14-15)

El segundo aspecto tiene que ver con las faltas graves, pues su contenido o las conductas que implica, no han sido definidos por la Constitución Federal ni por algún estatuto de los Estados Unidos de Norte América; no obstante, la práctica ha permitido establecer que se trata de todas aquellas violaciones a los deberes políticos, cometidos por los funcionarios estatales en el ejercicio abusivo de sus cargos<sup>18</sup>.

Y por último, como es lógico, en este sistema el Senado no funciona como alta corte de justicia ni goza de atribuciones jurisdiccionales. De allí que esta cámara únicamente pueda pronunciarse por la destitución y/o inhabilitación del funcionario público, pero sin capacidad de imponer sanción de naturaleza penal, pues si este fuera el caso, el asunto deberá dilucidarse en

---

18 Desde que el Congreso norteamericano entró en funciones en 1789 hasta la actualidad, sólo se han acusado a diecisiete funcionarios federales (los presidentes Johnson y Clinton, el senador Blount, el secretario de Guerra Belknap y trece jueces). De ellos, únicamente catorce concluyeron en el Senado, mientras que los tres casos restantes fueron declinados. Siete “impeachments” terminaron con la absolución del funcionario acusado, a la vez que en los otros siete (todos jueces) se les sancionó con la destitución de su cargo. (García, 2008, p. 13)

los tribunales ordinarios con arreglo al debido proceso legal (Constitución Federal Francesa, 1958, artículo uno, sección tercera, cláusula séptima), previo señalamiento por parte del parlamento<sup>19</sup>.

Por su parte en Francia, país reconocido como pionero del Derecho Político, se reseñaba para la época de la República, una figura llamada la ‘dimisión de oficio’, dirigida contra los miembros del parlamento que incurrieran en una serie de incompatibilidades y que como su nombre lo indica, consistía en hacer dejación de su dignidad voluntariamente -para lo cual se les concedía un término de quince días-; so pena, de ser declarado de oficio dimisionario de su mandato, acarreado como consecuencia su inelegibilidad (Ramírez, 2004).

Ya para 1972, la Constitución de ese país contenía una figura según la cual, los partidos políticos podían revocar el mandato de los Legisladores principales y suplentes que se hayan postulado, siempre que hayan incurrido en una de las causales de revocatoria previstas en los Estatutos del Partido y con sujeción al procedimiento allí contemplado. Sin embargo, dichas causales no se refieren a faltas moralmente reprochables contra la dignidad parlamentaria sino a violaciones graves de los Estatutos y de las plataformas ideológica, política o programática del partido; no obstante, generan el mismo efecto, cual es la pérdida de la investidura.

En la actualidad, el Parlamento de este país no tiene derecho a excluir a sus miembros de forma definitiva, solamente le es posible una suspensión temporal como medida disciplinaria (Van Der Hulst, 2000).

---

<sup>19</sup> Se refiere a la aplicación de la figura del antejuicio, que consiste en el procedimiento que se lleva al interior del Parlamento con el fin de decidir si se habilita o no la competencia penal de la judicatura ordinaria para que inicie el proceso respectivo contra el funcionario que ha cometido una conducta tipificada como delito en el ejercicio del cargo. En sede del antejuicio el organismo político, luego de una previa investigación, valora si existen indicios suficientes para levantarle el fuero a un determinado funcionario o no; y permitir después que éste sea procesado por los tribunales de justicia. (García, 2008, p. 15)

Igualmente este ordenamiento jurídico prevé otra figura conocida como la “Declaración de Inelegibilidad de los Diputados” por el Consejo Constitucional, consagrada en el artículo 128 del Código Electoral y según la cual, los candidatos o cabezas de lista<sup>20</sup> deben presentar las cuentas con una metodología y justificación especial –prevista por la ley-, ante la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiamientos Políticos, de forma que si omiten esta carga o haciéndolo, no resultan aprobadas deberá ponerlo en conocimiento del Consejo Constitucional, quien previa realización de un breve proceso podrá ‘declarar inelegible’ al candidato, despojándolo de su investidura, si es el caso o inhabilitándolo por el término de un año para que se postule a cargos de elección popular (Sierra, 2002).

En tales términos, es evidente que esta sanción no tiene ni la identidad, ni la gravedad del precepto colombiano, pero si presenta semejanzas como ninguna otra, que resaltan a la vista pues aunque se refieren únicamente a faltas de contenido económico, el juez resulta ser de origen constitucional, el procedimiento es abreviado y sencillo y la sanción política en el caso más grave es la pérdida de su investidura.

Ahora bien, en cuanto al proceso de constitucionalización y legalización de los estados latinoamericanos, se sabe que ha estado caracterizado por la importación y adaptación de muchas de las disposiciones del derecho europeo y anglosajón, determinando en la mayoría de los casos, que instituciones jurídicas como la pérdida de investidura se fundamenten en postulaciones propias de los sistemas parlamentarios.

No obstante del estudio de tales ordenamientos jurídicos, *grosso modo* puede decirse que el procedimiento de exclusión aquí tratado, se origina generalmente por tres causas: una sanción

---

<sup>20</sup> Un aspecto relevante de esta figura es que se dirige a todos aquellos que participen en los procesos electorales, independientemente de si son elegidos o no.

disciplinaria, la pérdida de la condición de elegible (inhabilidad) y el ejercicio de una actividad incompatible con el mandato (incompatibilidad), siendo estas últimas las más comunes<sup>21</sup>. Para el efecto, son las mismas corporaciones las que se preocuparon por adoptar sus Estatutos, caracterizados por ser un compendio de reglas y principios que rigen la actividad parlamentaria (Código de Ética) y que comportan responsabilidad sancionada en diferentes órdenes.

La tendencia mayoritaria de los Estados Latinoamericanos, es la implementación del juicio político como un instituto que funciona como antejuicio y en caso de condena, habilita la instancia penal contra los funcionarios y magistrados que gozan de inmunidad penal, como el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros y los Magistrados de Altas Cortes, entre otros de similar jerarquía siempre con fundamento en taxativas causales, valoradas por el órgano legislativo y sin otro efecto, que la destitución del acusado y en algunos casos la configuración de la inhabilidad perpetua para ocupar cualquier otro “empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación”, como en el caso de la República Argentina (Constitución de la Nación de Argentina, 1994, Art. 53-60).

Y en lo que concierne a la propia responsabilidad política de los miembros de la Corporación Legislativa, en dicho país por ejemplo, el artículo 66 de la Constitución faculta a cada una de ellas para corregir a sus miembros por las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones e incluso por inhabilidades físicas y morales sobrevinientes<sup>22</sup>. Prevé además:

---

<sup>21</sup> Para los fines del presente trabajo es importante mencionar que estas son las causas más comunes por las que se despoja de su investidura a los parlamentarios; sin embargo, en países como Bélgica y Kazajstán la condena judicial ocasiona ipso iure la destitución en el mandato parlamentario, mientras que en Alemania, Ecuador, Eslovenia y Hungría, dicha condena debe ir seguida de una decisión de la Asamblea u otro órgano estatal. en Alemania, en caso de condena criminal, corresponde al Consejo de Ancianos (“Altstenrat”) del Bundestag decidir la eventual destitución. (Sierra, 2002, p. 26)

<sup>22</sup> En el artículo 66 se dispone que cada Cámara hará su reglamento y podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad

Que en el evento en el que se formulen querellas contra cualquier senador o diputado ante las justicias ordinarias, cada Cámara podrá suspender - previo juicio público - al implicado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento, siempre y cuando la decisión dos tercios de la votación. (Renella, 2004, p. 211)

En México, el juicio político se adelanta contra funcionarios del Estado de varios niveles, entre los que se incluyen a los Diputados y Senadores federales, básicamente “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero no por la mera expresión de sus ideas” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Art. 109), y exclusivamente, cuando los parlamentarios acepten función incompatible en un organismo del Estado o provincia, sin previa autorización de la Asamblea<sup>23</sup>.

El procedimiento para exigir la responsabilidad política, fue previsto en la propia Constitución (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Art. 108, 109, 110 y 114), la cual dispone que en el intervengan ambas Cámaras del Congreso a propósito de la formulación que por escrito realice cualquier ciudadano a partir del momento en el que el parlamentario ejerce el cargo y hasta un año después de que se separe del mismo. La ley desarrolla el procedimiento que ha de efectuarse al interior de esta Corporación (Esparza, 2001).

---

física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos. (Constitución de la Nación de Argentina, 1994)

<sup>23</sup> En el Título Tercero, Capítulo II, Artículo 62 de la Constitución Federal de los Estados Unidos de México (1917) se dispone: Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Llama la atención que en el ordenamiento jurídico del hermano país, donde los brotes de corrupción también han alcanzado sus más altos índices y han puesto en tela de juicio la probidad de sus dignatarios, se consagren medidas sancionatorias que resultan drásticas y severas en comparación con otras legislaciones; ya que prevé que una vez obtenidas las dos terceras partes de la votación de sus miembros presentes, la propia Asamblea podrá aplicar como castigo la destitución del cargo por un periodo no mayor de un año y su inhabilitación para el desempeño de cualquier otro de uno a veinte años (Pedroza, 1997).

A primera vista, se podría pensar que la sanción no reporta mayor dureza; sin embargo ella contiene una noción más amplia y coherente que la figura Colombiana, en el entendido que prohíbe al funcionario no solo su acercamiento a las funciones legislativas sino a cualquier tipo de labor pública por el término que discrecionalmente considere el Parlamento, sin que tal resolución pueda ser apelada; erigiéndose así, en una sanción política provisional pero integral<sup>24</sup>.

En este sentido, la Constitución de Bolivia dispone que cada cámara del Parlamento tiene derecho a excluir (de modo temporal o definitivo) por mayoría de los dos tercios de los votos emitidos a todo miembro que se encuentre culpable de una falta grave en el ejercicio de sus funciones, teniendo como consecuencia la ‘pérdida del mandato popular’, según los parámetros señalados en el Estatuto del Congresista (Base de datos políticos de las Américas, 1998). Y en lo que atañe al juicio político, llama la atención, el especial tratamiento contenido en los artículos 159 y 160, por medio de los cuales se prevé la posibilidad de que el Legislativo determine si las autoridades judiciales tienen una responsabilidad política, es decir, si con su conducta lesionan la

---

<sup>24</sup> Con regularidad, en Colombia los Congresistas desinvestidos gracias al poder político que manejan son nombrados por el Gobierno de turno en altos cargos de dirección y manejo cuya responsabilidad y representación (consulados y embajadas), no corresponden al interés nacional y más bien, si se traducen en una burla a las garantías previstas en aras de la idoneidad y excelencia de los miembros de la función pública.

buena marcha de la administración de justicia o si los magistrados gozan o no de la confianza del legislativo; caso en el cual, pueden ser suspendidos de sus funciones con el objetivo de que se sometan a un juicio ante el mismo órgano judicial, para que éste defina si efectivamente se cometieron delitos. Cabe aclarar que si bien es un órgano político el que suspende a los magistrados de sus funciones, tales determinaciones son provisionales y, por tanto, como se tiene dicho, sujetas a un control posterior por la autoridad jurisdiccional (Santiago, 2011).

Por su parte, la Constitución Política de la República de Chile (1980) en el capítulo V, artículos 55 al 60 hace énfasis en que la responsabilidad política supone abuso en la utilización o en el ejercicio del poder, y se castiga con la privación de éste sin importar la rama a la que pertenezca. De este modo, el juicio político se configura como un instituto de garantía que permite hacer efectivo el principio de responsabilidad constitucional de aquellos funcionarios designados en el artículo 52 No. 2, a través de un procedimiento que cuenta con dos fases: la primera propiamente de acusación en la Cámara de Diputados que de admitir el libelo acusatorio y sus antecedentes ‘encausa’ o suspende en el desempeño de la función pública al implicado como medida previa con excepción del Presidente de la República; y la segunda, propiamente de juicio político en el Senado que resolviendo como jurado, declara la culpabilidad del acusado por un ilícito constitucional (delito, infracción o abuso de poder) determinado, con el quórum de mayoría de senadores en ejercicio, quedando el funcionario o magistrado destituido del cargo e inhabilitado para desempeñar la función pública de origen jerárquico o electiva por el término de cinco años, claro está, que con la posibilidad de ser indultado por el Congreso (Quiroga, 1991).

Ahora bien, respecto de los miembros del congreso exclusivamente, esta Carta Política presenta un desarrollo más completo del tema, en comparación con los ordenamientos jurídicos

de Suramérica, ya que define normas comunes para diputados y senadores, dictando específicas causales de inhabilidad e incompatibilidad para estos cargos y concretando sanciones como la de “cesación del cargo” y la prohibición de ejercer función o empleo público por el término de dos años en caso de violación o quebrantamiento<sup>25</sup>; entre las cuales se destaca la inhabilidad de carácter permanente contenida en el artículo 45 que prohíbe elegir como senadores a quienes hubieren sido destituidos por el senado (Eastman, 1998), finalidad ésta, que se asemeja a la figura colombiana, pero que en últimas revela que se encuentra proscrita la irredimibilidad de la sanción (Zuluaga, 2009).

Frente a este último aspecto, vale la pena resaltar que en el caso Colombiano los opositores de la institución de pérdida de investidura señalan la notoria contradicción que existe entre la finalidad de la sanción y los principios de la propia Constitución, ya que en el artículo 28 de la Carta, se dice que en materia punitiva no habrá sanciones irredimibles y todo lo contrario sucede con el fallo que la decreta, pues el desinvestido jamás podrá volver a aspirar a ser elegido a un cargo de elección popular.

En el caso peruano, la normatividad contempla dos figuras dignas de estudio, ambas de arraigo constitucional, de naturaleza sancionatoria e índole política.

El juicio político y el antejuicio y acusación constitucional, resultan instrumentos prácticos a la hora de determinar la responsabilidad política y penal de los altos funcionarios del Estado.

El primero, castiga y reprime una conducta que se considerará políticamente incorrecta según

---

<sup>25</sup> Entre estas, se encuentran *grosso modo* las siguientes: Ausentarse del país por más de treinta días sin permiso de la respectiva Cámara, celebrar contratos con el Estado, actúe de procurador o agente en asuntos de carácter administrativo, acepte ser director de un banco, actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio, ejercite influencia ante las autoridades administrativas o judiciales, incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional.

criterios de oportunidad y conveniencia, su objetivo es separar del cargo al responsable e impedirle que lo retome; el segundo por su parte, aunque también es de competencia del Congreso, se limita a levantarle el fuero al burócrata que comete un delito de función, en aras de habilitar o no la competencia penal de la judicatura ordinaria para que inicie el proceso respectivo, entendiendo que la disposición no es una sanción sino una medida que busca evitar el abuso del poder para la manipulación de dicho proceso (Mora, 2011).

Lo llamado a resaltar es que dentro de los funcionarios investidos con fuero se encuentran los miembros del Congreso; de manera que, mientras estén ejerciendo su periodo, podrán ser llamados a responder por la propia Corporación, amén por la ejecución de conductas políticamente adversas o inadecuadas, amén por la comisión de los llamados delitos de función<sup>26</sup>; sin perjuicio, de la responsabilidad que les asiste en virtud del régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto por la Constitución política de 1993<sup>27</sup>.

En lo que concierne a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en la que si bien es cierto, se postulan causales de inhabilidad e incompatibilidad para los parlamentarios, éstas no son sancionadas con la pérdida de investidura o separación si quiera provisional del cargo, pues expresamente señala que la única forma de que esto suceda, es a

---

<sup>26</sup> Sobre este respecto, se pueden distinguir tres tipos: “el delito de función típico, el delito contra los deberes de función y el delito en el ejercicio de las funciones”. El delito más común de esta clasificación es el primero, es decir, aquel donde el sujeto activo es un agente cualificado (alto funcionario estatal) y donde el bien jurídico protegido tiene estrecha relación con la cualificación de ese sujeto (por ejemplo, el delito de tráfico de influencias). Por su parte, el delito contra los deberes de función tiene que ver con el incumplimiento de deberes especiales, o sea los que están recogidos por lo general en los reglamentos respectivos. Finalmente, los delitos cometidos en el ejercicio de la función son aquellos previstos específicamente cuando el agente activo, se encuentra desempeñando una función especial (por ejemplo, apropiación ilícita de fondos entregados al funcionario con ocasión de un viaje que realice como representante del Estado). (Cairo, 2000, p. 318)

<sup>27</sup> “El mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura”. (Constitución Política del Perú, 1993, Título IV, Capítulo I, Artículo 95)

través de la revocatoria del mandato<sup>28</sup>, al final de la cual, el parlamentario solo quedaría inhabilitado para aspirar al cargo en el periodo inmediatamente siguiente y no definitivamente, como sucede con la pérdida de investidura en Colombia, que como se entenderá más adelante, encuentra sentido en las agobiantes condiciones de corrupción y clientelismo que se consideraron insostenibles para época de su consagración.

Además, el artículo 191 menciona de manera expresa la pérdida de investidura, pero esta no se refiere a una sanción, sino a una consecuencia lógica por el hecho de aceptar o ejercer otros cargos públicos<sup>29</sup>. Vale la pena destacar, la rigidez con la que se asume el hecho de que un parlamentario llegue a ser condenado por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o contra el patrimonio público<sup>30</sup>, pues ello le acarrea la inhabilidad para desempeñar *cualquier* cargo de elección popular, siendo ésta, tal vez la sanción más parecida a la figura colombiana.

Así las cosas, de todo lo expuesto puede concluirse que en materia de controles a los Congresistas sobre todo cuando conllevan una sanción jurídica, el asunto le compete propia y exclusivamente (por lo menos de forma excluyente) al mismo órgano legislativo; bajo el entendido que estos suponen efectos negativos a las personas del parlamento individualmente considerados, de manera que no pueden ser ejercidos por poderes ajenos a la misma institución,

---

<sup>28</sup> Aunque la Revocatoria es una figura esencialmente distinta, se cita en primer lugar para indicar, que existe un procedimiento para pedir cuentas a los funcionarios electos, lo que se erige en fuente de responsabilidad. En segundo lugar, la revocatoria es otra clase de sanción de carácter político, también prevista en el ordenamiento colombiano, la cual conduce a que el investido es desinvestido con el mismo procedimiento del sufragio, por haber incumplido las promesas hechas a sus electores.

<sup>29</sup> En este caso resulta similar a la institución de pérdida de investidura consagrada en la Constitución Nacional de Colombia de 1886.

<sup>30</sup> No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito. (Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela, 1999, Artículo 65)

toda vez que lo consideran un claro detrimento a la necesaria independencia de dicho poder (Base de datos políticos de las Américas, 1998).

Es por esto que ante la disyuntiva de la impunidad por efecto de decisiones basadas en sanciones seguras pero que pueden ser utilizadas como instrumento para presionar o mermar la necesaria independencia del Congreso, las Constituciones de los países que se han estudiado, han preferido salvaguardar lo que tradicionalmente se entiende como Principio de división de poderes; contrario al caso Colombiano donde de manera tajante se entrega dicha potestad a una autoridad judicial en aras de combatir la flagrante corrupción parlamentaria, pues el contexto político que se vivía cuando se gestó la figura puede resumirse como un fuerte y generalizado sentimiento de hostilidad hacia la Corporación legislativa (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991a).

Finalmente se concluye que el caso de Colombia es excepcionalísimo en cuanto a que un ciudadano pueda directamente y sin filtros previos acudir a un juez para solicitarle que declare que un congresista debe perder su investidura, pues como quedó establecido en la mayoría de países de América Latina se admite la sanción, pero se confía esa decisión al propio congreso, especialmente a la cámara correspondiente. Además, los ciudadanos no pueden directamente y sin filtros desencadenar un proceso de desinvestidura del congresista. La Constitución más explícita al respecto es la de Brasil, la cual dice que la “pérdida del mandato” es decidida por la respectiva cámara a la que pertenezca el parlamentario, mediante voto secreto y por mayoría absoluta de sus miembros, a instancia de la respectiva mesa directiva o de algún partido político representado en el en el Congreso. (Cepeda, 2004, p. 18-19)

Ante este panorama, los más pesimistas señalan que la implementación del "impeachment" en el ámbito del presidencialismo complejo de América Latina, - que a decir verdad, no es otra cosa que una copia del régimen presidencial clásico con sus propios matices, caracterizado por el predominio del Poder Ejecutivo-; terminará convirtiéndose en uno más de los injertos plantados en estas ingenuas democracias, que a la postre quedaran reducidos a su mínima expresión, incluso poniendo en riesgo la efectividad de la "justicia política" (Lambert, 1970 como se citó en Zúñiga, 2006).

No obstante, su implementación en estos estados a pesar de que el régimen presidencialista está asentado en la doble legitimidad democrática del Parlamento y del Gobierno, y en la separación rígida de poderes, es una excepción a esta teoría pues impone responsabilidad constitucional (jurídico-política) al gobernante, al magistrado y en algunos casos hasta al Congresista, separándolos del poder (Colomer, 1990).

Luego entonces, en materia de derecho comparado es evidente que la figura del juicio político ha tratado de ser conservada en su esencia, básicamente porque se erige como una de las herramientas fundamentales en materia sancionatoria, no solo porque previene la práctica de conductas malsanas sino porque resulta a su vez ejemplarizante en las altas esferas políticas de un país.

De lo anterior podemos concluir, que la pérdida de investidura es una acción pública, que constituye un juicio de responsabilidad política -dado que de su resultado dependerá el ejercicio de un derecho político, como lo es el de ser elegido-, de carácter jurisdiccional de tipo disciplinario -puesto que lo adelanta un órgano jurisdiccional, por medio de la cual se evalúa el actuar del congresista para determinar si es o no adecuado-, y en el trámite que se le da a dicha

acción deben observarse a plenitud los postulados del debido proceso, consagrados en el artículo 29 constitucional, más aún cuando se trata de la manifestación de la potestad sancionatoria del Estado, que en todo caso debe estar sometida a las garantías del debido proceso y de legalidad de la falta y de la sanción (Pinillos, 2001).

## **1.2 Recepción y ajuste del juicio político al ordenamiento jurídico colombiano: Un laboratorio de ingenio en medio de la crisis**

### **1.2.1 El contexto del asunto**

Pese a que muchos autores consideran que son pocos y aislados los antecedentes de la figura en el ordenamiento jurídico vigente a la luz de la Constitución Nacional de 1886, en realidad es allí donde tienen origen muchas de las iniciativas aprobadas por el constituyente de 1991 y que actualmente hacen parte de la estructura de esta polémica acción.

Sin restarle mérito a las específicas disposiciones que se encontraban incluidas en el texto superior (artículos 108 a 110)<sup>31</sup>, - las cuales ni siquiera entrañaban el concepto de sanción (Brito, Quintero, & Fernández, 2007)-, fue paulatinamente y por iniciativa de los gobiernos de turno cuando se asomaron reformas constitucionales y legales que dejaban entrever el escenario en el

---

<sup>31</sup> Constitución Política de la República de Colombia (1886): “El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho y Consejeros de Estado, los Magistrados de la Corte Suprema, el Procurador de la Nación y los Gobernadores no podrán ser elegidos miembros del Congreso sino seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. Tampoco podrá ser Senador o Representante ningún individuo, por departamento o circunscripción electoral donde tres meses antes de las elecciones haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar”. (Artículo 108)

“El Presidente de la República no puede conferir empleo a los senadores y Representantes durante el periodo de sus funciones y un año después, con excepción de los Ministros del Despacho, Consejeros de Estado, Gobernador, Agente Diplomático y Jefe Militar en tiempo de guerra. La aceptación de cualquiera de estos empleos por un miembro del Congreso, produce vacante en la respectiva Cámara”. (Artículo 109)

“Los Senadores y Representantes no pueden hacer por si, ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios que tengan relación con el Gobierno de Colombia”. (Artículo 110)

que hasta el día de hoy se debate la utilidad política de la pérdida de investidura de los Congresistas. Así las cosas, muchas de estas reglas unas veces estaban impregnadas de conveniencias sectoriales<sup>32</sup> y otras, las más frecuentes, tendían a limitar el poder del legislativo ya fuera ampliando el número de inhabilidades (Reforma Constitucional, 1945), o estableciendo otro tipo de incompatibilidades (Decreto 3485, 1950) y prohibiciones.

Para la muestra, se trae a colación la Reforma introducida mediante el Decreto 3485 de 1950, según la cual las inhabilidades o incompatibilidades en las que incurrieran los Congresistas serían objeto de análisis de responsabilidad por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado (Diario Oficial del primero 1 de diciembre de 1950, núm. 27.475) -; la que en dos ocasiones, por lo menos, mediante sentencias de 23 de junio y 12 de julio de 1952 tuvo oportunidad de pronunciarse sobre demandas presentadas por ciudadanos para que se decretara la vacancia del cargo de congresista (Consejo de Estado, 1950).

Pero como sucede comúnmente, más se tardó en entrar en vigencia este Decreto, que el Congreso en aprobar una ley que lo derogara (Ley 8, 1958), marcando el inicio de una etapa cíclica caracterizada por la pugna de intereses particulares que a la postre desencadenaría en el detrimento de la confianza en las instituciones del Estado y en la adopción de una postura rígida frente al tratamiento de responsabilidad de los congresistas.

Sin embargo, los brotes de corrupción por parte de los miembros del parlamento se acrecentaron, exigiendo por parte del Gobierno su intervención urgente. Su arma, el frustrado

---

<sup>32</sup> Es así, como en 1936, se modificó el artículo 109 de la Constitución en el sentido de suprimir la restricción, por la cual, el Presidente no les podía conferir empleo a los Congresistas dentro del año siguiente a aquel en que habían dejado de serlo y se dispuso sin mayor reparo, que si el ofrecimiento de un cargo se hacía dentro del periodo para el cual fueron elegidos, bien podía desempeñarlo por el tiempo necesario y una vez vencido reintegrarse a la Corporación Legislativa; aspectos, que evidentemente denotan cierto grado de favorecimiento y ponen en tela de juicio la independencia del legislativo frente al ejecutivo. (Brito, Quintero, & Fernández, 2007, p. 21)

Acto Legislativo No. 1 de 1979<sup>33</sup>, que no tuvo mayor aplicación porque la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de fecha 3 de noviembre de 1981, lo declaró inexecutable por graves vicios de trámite en su formación y adopción (Cepeda, 2004).

Bajo este contexto entonces se puede afirmar que la Pérdida de Investidura de los Congresistas, no se trata de una creación novísima, sino de la materialización del interés colectivo de una nación que fue reprimido por muchos años y que siempre abanderó la idea de la recomposición institucional del Parlamento.

Agobiado por estas y muchas más razones que se traducían en la ineficiencia del aparato estatal, el pueblo Colombiano encontró en las elecciones para las corporaciones de 1990, una oportunidad para manifestar su inconformismo y propiciar mediante la elección de una Asamblea Nacional Constituyente –ANAC-, el tan anhelado cambio.

Pese a que fue convocada para reformar la Carta Política, esta Asamblea optó por expedir una nueva constitución que se adecuara a las circunstancias y necesidades socio-políticas de la época; entre ellas, la consigna de procurar una serie de mecanismos que reorientaran y limitaran las facultades de los miembros de la Rama Legislativa.

---

<sup>33</sup> Impulsado y aprobado en el Gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala. De alta recordación porque lo consideraran el primer antecedente de la figura de la pérdida de investidura. En efecto, el artículo 13 de la Reforma señalaba que: “la infracción al régimen de incompatibilidades y al de conflicto de interés previstos en la Constitución”, así como “faltar en un período legislativo, sin causa justificada, a ocho de las sesiones plenarias en que se voten proyectos de actos legislativos o de ley”, serían causales de pérdida de investidura. Más adelante, en el artículo 25 se dispuso que: “los congresistas que dos años antes de su elección hubieran prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado cuyos intereses o negocios incidieran en los actos que estudie el Congreso, deberían comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva de la Corporación para que, previa publicación en los Anales, ésta decidiera si deben abstenerse de participar en su trámite y votación. Y cualquier miembro de la respectiva Cámara podía denunciar el impedimento cuando la comunicación no se hiciera oportunamente”. Contemplaba también que el Consejo de Estado sería la institución competente para decretarla, pero sin precisar quién podía presentar la demanda, o el trámite a seguir; dejando estos aspectos en manos del Congreso para su desarrollo legislativo.

Con tal propósito, la Comisión Tercera de la ANAC integró una subcomisión<sup>34</sup>, para que se encargara de elaborar una ponencia reglamentaria que previera la adopción de un ‘Estatuto del Congresista’ y lo concerniente a la pérdida de investidura<sup>35</sup>, justificándola como un mecanismo sucedáneo de la revocatoria del mandato, toda vez que se estimó que si bien a través de este última se podría remover de su cargo a cualquier funcionario elegido por circunscripción uninominal, difícilmente podría aplicarse a un miembro de una lista plurinominal elegido para una corporación. Por consiguiente, la pérdida de investidura sería el mecanismo idóneo para ello (Cepeda, 2004).

La principal preocupación de los miembros de la citada comisión se traducía en el afán por corresponder a los miles de colombianos que habían acudido a las urnas en búsqueda de un nuevo sistema que reorientara los designios del país y hacer realidad su injerencia en el control de los elegidos, y de este modo afirmar la real existencia de la soberanía popular, consagrada en el artículo 3º de la Carta de 1991<sup>36</sup>.

Por esta razón, el primer cambio sustancial se hizo frente a la concepción de la soberanía, que ya no sería nacional sino popular. A partir de allí, se dejan atrás disposiciones como que los Congresistas, representaban a la nación entera y debían consultar únicamente la justicia y el bien

---

<sup>34</sup> Estaba integrada por los Constituyentes: Alfonso Palacios Rudas, Hernando Yépez Arcila; Álvaro Echeverry Uruburu, Rosemberg Pabón, Antonio Galán Sarmiento, Arturo Mejía Borda y Luis Guillermo Nieto Roa.

<sup>35</sup> En efecto, en el informe de ponencia presentado para primer debate de la sesión plenaria de la ANAC, luego de hacer alusión al trabajo preparatorio adelantado, sobre tales puntos se reflexionó en los siguientes términos: “La subcomisión, para el estudio de los diversos temas, tuvo como criterio general la necesidad de recuperar el prestigio del Congreso, seriamente afectado por la ineficacia demostrada en los últimos tiempos, la inmoralidad que se apoderó de buena parte de sus miembros y sus funcionarios, las prácticas clientelistas que se volvieron de uso corriente para las elecciones y el desmedido afán que algunos exhibieron por acaparar honores o poderes o por aprovechar su posición para obtener ventajas personales, amén del despilfarro de recursos de las Cámaras en bienes innecesarios o suntuarios y en viajes de los congresistas al exterior sin justificación”. (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991b, p. 16)

<sup>36</sup> “Democracia directa y democracia participativa. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Artículo 3)

común” o que “el sufragio se ejercía como una función constitucional en la que, el que elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo. (Constitución Política de la República de Colombia, 1886, Artículo 3)

Se da paso a la responsabilidad política del Parlamentario y a su condición de servidor público del Estado<sup>37</sup>, incidiendo radicalmente en el ejercicio de sus funciones, por quedar “comprometidos a observar una conducta acorde con las obligaciones impuestas por la investidura popular adquirida a través del sufragio y a rendir cuentas de las funciones encomendadas” (Brito, 2004, p. 60).

El segundo aspecto que se tuvo en cuenta, fue la incorporación en el texto constitucional de por lo menos los elementos mínimos para garantizar la puesta en marcha del procedimiento, sin necesidad de desarrollo legal posterior. Con esta medida se le entregaba a los ciudadanos una herramienta práctica que les permitiera, -sin trabas, ni exigencias formales e incluso sin la necesidad de apoderado-, el ejercicio de un mecanismo de control al poder y la confianza conferido a tan altos dignatarios, abriendo paso a la novedosa (para esa época) tendencia jurídica, según la cual “la constitución está configurada en ella misma como norma jurídica de directa aplicación” (García, 1982, p. 86).

Finalmente, del análisis de los debates en plenarias no solo de la comisión sino de la Asamblea, bien puede concluirse que frente al tema de la estipulación de las causales y de la sanción no hubo diferencia de criterios pues todos coincidían en que el régimen quedaría

---

<sup>37</sup> La Constitución Política de la República de Colombia (1991, Artículo 123) reza: “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están a l servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, la Ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

incompleto y sería inane si no se estableciera la condigna sanción, la cual no podía ser inferior a la pérdida de investidura; entendida como un castigo excepcional, -al involucrar el desmejoramiento de sus condiciones como ciudadano (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991c)-, cuya imposición requiere del juez, la convicción plena e inequívoca de la comisión de la falta que se imputa<sup>38</sup>.

No obstante y por ser materia de actuales cuestionamientos, vale la pena resaltar que uno de los temas que más tiempo le llevo resolver a la Asamblea, giraba en torno a la autoridad competente para conocer de la nueva acción pública. Dos posturas tomaron la delantera<sup>39</sup>; la primera, designar al Consejo de Estado, toda vez que se trataba de un tema electoral y de naturaleza administrativa (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991d), y la segunda, encargar dicha tarea a la nueva Corte Constitucional, ya que la Pérdida de Investidura no se trataba de un simple proceso administrativo o incluso constitucional sino de índole política (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991e), aunado a la trascendencia de las causales y su particular efecto, así como al origen eminentemente constitucional de la norma que la consagraba<sup>40</sup>.

Luego de muchos debates, los constituyentes se inclinaron por el máximo tribunal administrativo no solo porque consideraron que como el proceso de investidura era de esta naturaleza, el de desinvestidura también lo debía ser; sino porque –y esto es lo que más importa

---

<sup>38</sup> “El Estatuto del Congresista se dividió en seis capítulos fundamentales cada uno de los cuales se basó en las razones que se contienen en las actas anunciadas” (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991b, p. 16).

<sup>39</sup> Hubo una tercera tesis que no tuvo mucho respaldo, en la que se postulaba a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual fue expuesta en la Sesión Plenaria de la Comisión Tercera que se llevó a cabo el 28 de mayo de 1991.

<sup>40</sup> Para los partidarios de la primera alternativa, no resultaba conveniente que la Corte Constitucional conociera de la pérdida de investidura, por cuanto la conformación de esa alta corporación estaba dada por la elección que efectuara el Senado de la República, de manera que si el encargado era el Consejo de Estado, se aseguraba una mayor independencia e imparcialidad en el Juzgamiento.

para este trabajo- los miembros de la Corte Constitucional habrían de ser elegidos por el propio Congreso y en esa medida peligraba el esquema de frenos y contrapesos que pretendía instaurarse en la nueva Carta (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991b).

Así las cosas, una vez promulgada la Constitución de 1991 y puesta en marcha la temida institución jurídico-política, no se hicieron esperar las críticas de todos los sectores; unos por temor a lo desconocido y otros por menosprecio a su efectividad. Sin embargo, la también naciente Corte Constitucional replicó e hizo honor a su digno papel de garante de la Carta Política, diciendo:

Las normas constitucionales sobre pérdida de investidura tienen un sentido eminentemente ético que buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan.

(Sentencia C-247, 1995, párr. 9)

Y como todo lo nuevo genera expectativa, la ciudadanía y mismo Consejo de Estado no esperaron a que el procedimiento fuera desarrollado legalmente, máxime cuando se tenían serios indicios de la improbidad de los parlamentarios y su interés por dilatar el asunto. Por eso, las acciones fueron interpuestas casi que de inmediato y las sentencias fueron proferidas, concretando en ellas el contenido dogmático de la Norma Superior y permitiendo la concreción de uno de los fines del Estado Social de Derecho, del campo de lo ideal a lo real (Sentencia n° 532 del Consejo de Estado, 1993).

Lo trascendente de este aspecto radica en que el Estado Colombiano a la par de otros países, entró en el auge de la constitucionalización del derecho<sup>41</sup> y a su vez la Rama Judicial en cabeza de sus más altos Tribunales e identificada con el clamor del pueblo, demostró su propósito por evitar que la norma quedara como letra muerta, procediendo en esta específica materia, a aplicar la sanción a pesar de la incertidumbre y de los errores que en su momento llegaron a cometerse<sup>42</sup>. Debido a esto, el desarrollo y evolución de la Acción Pública de Pérdida de Investidura alcanza sus máximos adelantos en sede jurisprudencial<sup>43</sup>; pues aspectos como su definición, naturaleza y fines se concretan por esta vía.

En este orden de ideas, *prima facie* se puede decir que se trata de una acción pública constitucional de carácter judicial, intemporal, imprescriptible, directa, disciplinaria, de interés público o general, principal y autónoma (Sentencia T-086, 2007), cuya finalidad es la protección y prevalencia de principios constitucionales, como los de legalidad, democracia, moralidad, transparencia y representación política, con estricta sujeción al debido proceso<sup>44</sup>. Se resuelve, en

---

<sup>41</sup> Sin abandonar el carácter de norma «positiva» que la Constitución tiene y sin admitir que cualquier interpretación sea válida, esto es, sin admitir que sea el intérprete quien invente la Constitución, García (1982) muestra, sin embargo, cómo el método jurídico permite, o más bien exige, encontrar en el derecho positivo soluciones nuevas para nuevos problemas que quizá el legislador ni siquiera tuvo posibilidad de imaginar, siguiendo para ello el método de los principios, no cualesquiera, sino los que resultan del ordenamiento vigente. (p. 123)

<sup>42</sup> En interpretación que fue avalada por la Corte Constitucional en sede de Tutela mediante Sentencia T-193 de fecha cuatro (4) de mayo de Mil novecientos noventa y cinco (1995), el Consejo de Estado decidió que mientras no se expidiera una ley que de manera especial regulara el trámite de pérdida de investidura, no resultaba contrario a la Constitución, en particular al debido proceso, que el mismo se adelantara por vía del artículo 206 del Código Contencioso Administrativo [C.C.A]. De esta manera, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo le competía conocer y tramitar la citada acción, mediante el procedimiento ordinario, y contra su decisión no cabía recurso alguno.

<sup>43</sup> Y no como se esperaba con el advenimiento de la Ley 144 del 13 de julio 1994 por medio de la cual se reguló el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas y se atendieron así, las necesidades de establecer las condiciones, requisitos y demás aspectos puntuales que exigía la Carta Política.

<sup>44</sup> En esta oportunidad, se dictamina que: “Para establecer el nivel en el que deben aplicarse las garantías del debido proceso en el trámite de pérdida de investidura, es necesario examinar las características propias de la institución, en particular, la especial gravedad de la sanción que se impone para un conjunto muy variado de infracciones, y la brevedad del término dentro del cual el Consejo de Estado debe adoptar la decisión. Por otra parte, si bien la alta dignidad que corresponde a quien debe ejercer la función legislativa, y la necesidad de preservar impoluta la imagen

única instancia por la SPCACE, en un término que no puede superar los 20 días y el fallo que se profiera solo puede ser debatido mediante el Recurso Extraordinario de Revisión en las condiciones expresas para lo que fue contemplado<sup>45</sup>.

Una definición más sustancial, la presenta el Consejo de Estado en los siguientes términos:

[...] se trata de un juicio especial de raigambre constitucional de contenido ético y de carácter disciplinario que encarna propiamente el ejercicio de función jurisdiccional y que conlleva, en caso de hallarse configurada alguna de las infracciones anotadas en precedencia, a la drástica sanción de ser separado del cargo de manera definitiva, erigiéndose así la responsabilidad política de perder la calidad de Congresista y configurarse la inhabilidad permanente para ostentar de nuevo la condición de tal.

(Sentencia del 6 de abril del Consejo de Estado, 2010, p. 13-14).

Por su parte, la Honorable Corte Constitucional, refiriéndose a la institución en el sentido de sanción, la calificó como:

---

de la más alta corporación democrática, explican tanto la gravedad de la sanción como la brevedad del procedimiento, esas mismas condiciones abogan a favor del más estricto cumplimiento de las garantías del debido proceso. Así, debe tenerse en cuenta que nos encontramos ante una situación en la cual, al amparo de la presunción de inocencia, se va a juzgar a una persona cuya alta investidura le ha sido conferida directamente por el pueblo por la vía electoral. La decisión que en este contexto afecte a un congresista, no le concierne exclusivamente a él, sino que tiene una significación determinante, tanto para el órgano del que hace parte, como para el electorado en su conjunto". (Sentencia C-207, 2003, párr. 65)

<sup>45</sup> Pese a que por regla general, la Corte Constitucional ha señalado que una vez agotadas todas las instancias y cumplidas todas las ocasiones de revisión de un proceso, debe llegarse a un momento definitivo, en el cual se adquiera la certidumbre de que lo fallado no podrá volver a examinarse judicialmente, según el principio de seguridad jurídica en el cual se funda la cosa juzgada; los Parlamentarios con paulatina frecuencia han querido si no evadir, si dilatar las consecuencias tanto de la sentencia que decreta la pérdida de investidura como de aquel que resuelve el Recurso Extraordinario de Revisión, a través del uso y abuso de la Acción de Tutela como mecanismo subsidiario e inmediato contra vías de hecho, incluso, en algunos casos llegando al extremo de solicitar la nulidad de este último fallo; claro está, que sin obtener los resultados esperados, pues la Corporación insiste en la tesis basada en la falta de competencia para disponer la inaplicación del precepto superior. Al respecto pueden verse, entre otras, las siguientes sentencias: C-543 de fecha 1 de octubre de 1992. Ref.: Exp.: D-056 y D-092. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-542 del 28 de julio de 1999. Ref.: Exp.: T-151643. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-920 del 2 de septiembre de 2005. Ref.: Exp.: T-56727. M.P.: Carlos Gaviria Díaz; SU-858 de 15 de agosto de 2001. Ref.: Exp.: T-402633. M.P.: Rodrigo Escobar Gil y SU-1159 de fecha 4 de diciembre de 2003. Ref.: Exp.: 603030. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

(...) la más grave que puede imponerse a un congresista, no solamente por el carácter mismo de las faltas respecto de las cuales ha sido prevista y por el inocultable daño que su comisión ocasiona al Congreso y al interés colectivo, sino en cuanto a las consecuencias del fallo, ya que implica la separación inmediata de las funciones que el condenado venía ejerciendo como integrante de la Rama Legislativa y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro. (Sentencia C-207, 2013, párr. 61)

Entendida en tales términos, la “pérdida de investidura hace parte de la esfera que comporta el ejercicio del ‘*ius puniendi*’ o potestad sancionatoria del Estado; la cual, se traduce en una dualidad de sistemas represivos, que encuentran justificación en los fines del Estado mismo” (Ossa, 2000, p. 60).

Tal duplicidad se configura de una parte, en el ejercicio de la acción penal por el aparato jurisdiccional a través de los órganos y agentes que administran justicia y cuya actuación es la aplicación de penas propiamente dichas; y por otra, en el ejercicio de la acción disciplinaria por todas las ramas y órganos del Estado, el cual constituye el control interno disciplinario, sin perjuicio del control disciplinario externo que constitucionalmente compete a la Procuraduría General de la Nación para la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y del poder preferente a ella atribuido (Sentencia del 27 de abril de 1999 del Consejo de Estado, 1999).

Bajo estos lineamientos, la pérdida de la investidura de los congresistas, claramente hace parte de dicha potestad, en la medida que constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo

disciplinario, equiparable por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos, pero a través de una sentencia. (Sentencia C-319, 1994, párr. 1)

En ese orden de ideas debe estar sometido, como los demás, a las garantías del debido proceso y de legalidad de la falta y de la sanción<sup>46</sup>. Por ello, resulta fácil colegir que el centro de gravitación de esta acción, no es otro que el código de conducta funcional, en tanto hace parte del denominado estatuto del congresista creado por el Constituyente, claro está, bajo un marco normativo específico y rodeado de especiales características (Consejo de Estado, 2000).

A continuación, se abordará el estudio de los aspectos principales que definen la Pérdida de Investidura de los Congresistas, con el propósito de determinar si en efecto puede ser catalogada como un verdadero juicio político.

### **1.2.2 Reconocimiento de los rasgos que hacen de la Pérdida de investidura una acción sui generis**

Habiendo establecido que la Pérdida de Investidura hace parte de la potestad sancionatoria del Estado y que por obvias razones no encaja dentro del ejercicio de la acción penal sino de la disciplinaria, lo primero que se entrará a puntualizar son los aspectos que la distinguen tanto de ésta como de las demás acciones que determinen otros tipos de responsabilidad predicables de los parlamentarios y así finalmente, abordar las especiales características de las cuales fue dotada.

---

<sup>46</sup> Al respecto, el Ministerio Público ha sostenido que la pérdida de la investidura es un procedimiento especial – disciplinario, autónomo, manifestación de un control externo que tiene como juez natural al Consejo de Estado y constituye una verdadera sanción equiparable por sus efectos a la destitución (Procuraduría General de la Nación, 1994).

De acuerdo a este orden, la investidura como ‘mandato’, permite entender de manera general que todas las formas en las que se puede “perder el mandato”, son igualmente formas de “pérdida de investidura”; pero esto no significa que todas las situaciones que puedan dar lugar a la pérdida del mandato sean causales de pérdida de investidura o que se estudien conjuntamente como parte de esta figura. En Colombia, esta cesación en el poder, también puede ser el resultado de otros procedimientos e incluso del ejercicio de un mecanismo de participación ciudadana –en el caso de Gobernadores y Alcaldes- por vía de la revocatoria<sup>47</sup>.

Luego si el congresista con su actuar también infringe la ley penal porque como ha sido reconocido por las altas Cortes, las conductas definidas por el constituyente como causales para la pérdida de la investidura de los congresistas al mismo tiempo pueden también estar tipificadas como hechos punibles; no por ello, la naturaleza y finalidad de la acción consagrada en el artículo 184 de la Carta se torna penal, ni tampoco, el juzgamiento que ella desencadena conduce a deducir una ‘responsabilidad’ de esa otra naturaleza (Ramírez, 2004), básicamente porque persiguen finalidades diferentes que las hacen autónomas e independientes (Sentencia C-247, 1995) y por ende, las sanciones a imponer en uno y otro caso, pueden recaer sobre una misma persona, incluso coetáneamente.

En cuanto a la diferencia con el régimen disciplinario, como fue enunciado en apartes anteriores, es preciso enfatizar que en un primer momento las propias Corporaciones judiciales, consideraron que la pérdida de investidura de los Congresistas era una sanción disciplinaria de

---

<sup>47</sup> Este propósito de distinción conceptual es el que realiza la jurisprudencia nacional en la Sentencia C-11 de 1994, cuando se distingue en el caso de Alcalde y Gobernadores la figura de revocatoria del mandato. En esta sentencia se pronunció la Corte sobre la constitucionalidad de la Ley Estatutaria que regula el voto programático y a propósito del artículo 2° de esta Ley, realizó la mencionada distinción: la revocatoria del mandato es un mecanismo de participación ciudadana y en ella se ejerce control social, en la pérdida de investidura estamos frente al ejercicio del derecho a accionar y se ejerce un control judicial no político. La revocatoria del mandato no da lugar a pérdida de investidura. (Corte Constitucional de Colombia, 1994)

naturaleza especial (Sentencia del 29 de junio del Consejo de Estado, 1999); sin embargo, luego de estimar que dicho régimen se creó en “procura de dotar a las entidades públicas de los mecanismos necesarios para lograr los objetivos propios del servicio público” (Brito, 2004, p. 100), -y que por ende, se les facultó para la creación de figuras (como los superiores jerárquicos) encaminadas a conseguir el cumplimiento de las reglas y la imposición de sanciones a quienes las contravengan<sup>48</sup>-; se pudo concluir con más claridad, que el espectro de la responsabilidad que se deriva de cada uno de ellos, es sustancialmente diferente, no solo porque en el caso de los congresistas no hay un superior jerárquico, pues se trata de pares, sino porque lo esencial en la pérdida de investidura a diferencia de la sanción disciplinaria, no es la ruptura del vínculo laboral<sup>49</sup> sino de aquel establecido entre los electores (a través del sufragio) y elegido, quien *ipso facto* asume las especiales responsabilidades y obligaciones de carácter político de un Congresista (Sentencia del 30 de octubre del Consejo de Estado, 2008).

Aunado a esto, vale la pena traer a colación otros aspectos que no dejan de ser relevantes al momento de diferenciarlas, como por ejemplo, que la acción disciplinaria tiene su trámite en sede administrativa de manera que no hace tránsito a cosa juzgada y además, se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación en virtud del poder disciplinario preferente<sup>50</sup>; mientras que la pérdida de investidura, como ya se dijo, fue atribuida por mandato constitucional

---

<sup>48</sup> El artículo 209 de la Carta Política ordena que la administración pública, en todos sus órdenes, debe tener un control interno que se ejercerá en los términos que diga la ley.

<sup>49</sup> De acuerdo con el análisis realizado por el autor Brito (2004) en su obra *Pérdida de Investidura de los Congresistas: Una sanción de naturaleza política*: “En el régimen disciplinario la relación laboral con el servicio público es sustancial, en tanto que para los Congresistas la relación laboral ni siquiera existe, porque se trata de un vínculo establecido por el sufragio, y lo que interesa no es el servicio público, como tal, sino la especial función que estos deben cumplir como hacer las leyes, actos legislativos y ejercer el control político”. (p. 104)

<sup>50</sup> “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 desempeñan 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.” (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Artículo 277 numeral 6°)

a un juez colegiado y puede ser intentada en cualquier tiempo y por cualquier ciudadano, -sin perjuicio del desarrollo propio de sus funciones-; luego se entiende que además de pública, su carácter es jurisdiccional y la decisión que se profiere obviamente tiene efectos de cosa juzgada (Sentencia del 22 de abril del Consejo de Estado, 2004).

No obstante las citadas diferencias, en la práctica se han suscitado dudas respecto de los límites que existen entre una y otra sanción cuando se trata de un mismo hecho que encaja dentro de las causales previstas tanto para la pérdida de investidura como para la falta disciplinaria, específicamente en lo que concierne a la competencia del Procurador para conocer de aquellos asuntos que ya fueron resueltos por el Consejo de Estado frente a la responsabilidad política.

La respuesta, no resulta tan obvia. Según la conclusión de la investigación realizada por la Doctora Grimaldos (2011), son tres las razones que impiden al Procurador conocer dichos casos: la primera porque de acuerdo a los parámetros de imparcialidad que se tuvieron en cuenta por el constituyente para elegir el juez competente, el Procurador resultaría ser uno de los funcionarios que menos seguridad ofrezca pues es elegido por los miembros del Congreso y puede postularse para su reelección, dejando entrever intereses personales que mancillarían su imparcialidad; la segunda razón, estribaría en el hecho de considerar que las faltas de pérdida de investidura de Congresistas no son simples faltas disciplinarias, sino que tienen con una connotación especial y por esa razón fue designado un juez especial; y la tercera razón que sustenta lo dicho, se basa en que si esto fuera posible, se estaría vulnerando el principio del non bis in ídem<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Para ejemplarizar este aspecto, la investigadora trae a colación el caso del Senador Iván Moreno Rojas, a quien por los hechos conocidos como el “carrusel de la Contratación”, la Procuraduría le formula pliego de cargos; hecho que la autora considera a todas luces improcedente porque de darse lugar a una sanción estaría privando de la competencia específica al juez natural que es el Consejo de Estado y además porque si esa Corporación, a pesar de todo llegara a avocar conocimiento, le estaría violando el principio constitucional al non bis in ídem.

Ahora bien, si se trata de extraer mediante la comparación los elementos que hacen única a la acción de pérdida de investidura de los congresistas con relación a cualquier otra del régimen sancionatorio, frente a la Acción Pública Electoral, obviamente surgen varias diferencias; no obstante, se ha suscitado otro problema jurídico en relación con la aplicabilidad de la primera de estas, pues el Consejo de Estado, -autoridad competente en ambos casos-, no tiene un criterio fijo cuando se cuestiona, si las sentencias que se producen con ocasión de un proceso electoral tienen la autoridad de cosa juzgada para efectos del proceso de pérdida de investidura (Sentencia del 30 de agosto de 2002 del Consejo de Estado, 2002).

Lo que se ha dicho en cuanto a la competencia, es que se debe tener en cuenta que a pesar de tratarse de la misma Corporación, el conocimiento de cada acción es asumido desde posiciones diferentes, pues en lo que concierne a la acción electoral que tiene el carácter de contencioso administrativa debe ser resuelta por la Sección Quinta o especializada, mientras que la desinvestidura por ser de raigambre constitucional debe ser analizada por la SPCACE, como juez superior, ya que los bienes e intereses jurídicos protegidos son diferentes y en este sentido, es posible invocar las dos acciones con fundamento en los mismos hechos, sin que esto signifique que el fallo que se produzca en el primero constituya *res iudicata* ante el segundo (Naranjo como se citó en Cámara de Comercio de Bogotá, 1996).

Al respecto, se mencionarán más adelante algunas inconsistencias que han quedado expuestas por los propios Consejeros en las sentencias de pérdida de investidura y que se traducen en el malestar que les produce el hecho de conocer en sedes diferentes un mismo asunto y argumentar en ocasiones posiciones contrarias.

Por ahora, atendiendo a lo dicho por el propio Consejo de Estado (Sentencia 15 de mayo del Consejo de Estado, 2003), se dirá que la diferencia entre una y otra radica en que en sede del juicio electoral lo que se pretende es definir si la elección y la condición de Congresista es legítima o no, es decir, se cuestiona la legalidad de los actos que permitieron el acceso a la condición de miembro de la corporación pública y si éstos resultan nulos, ello equivale a que nunca se tuvo legítimamente la referida investidura; *contrario sensu*, la pérdida de investidura implica una sanción por la transgresión al código de conducta que debe observar el parlamentario, es decir, se supone que la elección fue legítima pero el comportamiento coetáneo o posterior a esta, no estuvo acorde a las exigencias que el cargo impone<sup>52</sup>.

Por lo anterior, la sanción que deviene del procedimiento administrativo<sup>53</sup>, resulta ser relevante en el ordenamiento jurídico y no en la persona del congresista, pues al decretar la nulidad del acto que declaró la elección, se cancela la respectiva credencial pero no se le inhabilita para el ejercicio de cargos de elección popular, como en la pérdida de investidura (Ramírez, 2004).

---

<sup>52</sup> Sobre las diferencias entre el proceso electoral y la pérdida de investidura, también se pueden ver otros criterios expuestos por el Consejo de Estado en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como las siguientes: Sentencia de fecha veintiuno (21) de abril de Dos mil nueve (2009). Ref.: Rad. 2007-00581 (PI). C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia de fecha veinte (20) de marzo de Dos mil uno (2001). Ref.: Rad.: AC-12157. C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia de fecha diecinueve (19) de enero de dos mil diez (2010). Ref.: Rad.: 11001-03-15-000-2009-00708-00(PI). C.P.: Gerardo Arenas Monsalve. En el caso concreto se hizo referencia a la sentencia de fecha seis (6) de junio de Dos mil nueve (2009) del proceso electoral No. 11001-03-28-000-2006-00115-00 (4056-4084), por medio de la cual la Sección Quinta, siendo ponente la Doctora Susana Buitrago Valencia, declaró la nulidad del acto de elección de los senadores de la República para el periodo comprendido del 2006-2010, en cuanto incluía a Martha Lucía Ramírez. Y finalmente, la sentencia de fecha ocho (8) de febrero de Dos mil once (2011). Ref.: Rad.: 11001-03-15-000-2010-00990-00 (PI). C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>53</sup> El artículo 227 de la Resolución 1480 (2010) a la letra señala: “Podrá cualquier persona ocurrir en demanda directa por la vía jurisdiccional contra los actos de las corporaciones electorales para que se anulen, o se rectifiquen, modifiquen, adicionen o revoquen las resoluciones de esas corporaciones electorales por medio de las cuales se declare indebidamente alguna nulidad, o se computen votos a favor de ciudadanos que constitucional o legalmente no sean elegibles (...)”. Por su parte, el artículo 228 reza que: Cuando un candidato no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño de un cargo, fuere inelegible o tuviere algún impedimento para ser elegido, podrá pedirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la nulidad de la elección hecha en favor de ese candidato y la cancelación de la respectiva credencial”.

En este proceso se enjuicia la validez del acto de elección en aras de preservar la legalidad y pureza del sufragio y por ende, busca su desaparición en caso de que no se encuentre conforme a la Constitución y a la ley. En otros términos, se cuestiona la legalidad del acto que permitió el acceso a la dignidad de parlamentario, el cual mientras no haya decisión judicial en contrario, se presume válido (Sentencia del 13 de junio del Consejo de Estado, 2011)<sup>54</sup>.

A su turno, en el proceso de pérdida de investidura se juzga la conducta de los parlamentarios de acuerdo con las causales establecidas en la Carta Política, es decir, se verifica si el congresista se encuentra o no incurso en una de ellas y si no hay duda, se le despoja de esa calidad con efectos intemporales y permanentes (Sentencia del 6 de marzo del Consejo de Estado, 2008); razón por la cual, se puede concluir que aunque es posible que los dos juicios se refieran a una misma persona y versen sobre hechos similares, ambos procesos difieren en cuanto al objeto de su *petitum* y a sus efectos jurídicos (Sentencia del 8 de febrero del Consejo de Estado, 2011).

Pese a que fácilmente pueden ser identificados los aspectos por los que se diferencian estas dos acciones, actualmente continúa la problemática que se ha suscitado a su alrededor a propósito de los principios de *non bis in ídem* y *res iudicata*, toda vez que no existe un criterio único cuando es viable la aplicación de ambas acciones, sobre todo en aquellos casos que encajan dentro de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de inhabilidades (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Art. 183, Núm. 1) y a la vez, en la

---

<sup>54</sup> Al respecto de este tema, también se pueden ver: Sentencia de fecha catorce (14) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992). Ref.: Rad.: 0672. C.P.: Luis Eduardo Jaramillo Mejía; Sentencia de fecha cuatro (4) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995). Ref.: Rad.: 1135 (1138, 1139, 1140, 1141, 1142, 1145 y 1150). C.P.: Miren de la Lombana de Magyaroff; Sentencia de fecha trece (13) de marzo de dos mil tres (2003). Ref.: Rad. 11001-03-28-000-2003-0006-01 (3088). C.P.: Álvaro González Murcia.

causal de inhabilidad de los actos administrativos electorales por inelegibilidad (Código Contenciosos Administrativo, 1984, Art. 223, Núm. 5 y 228); específicamente cuando en esta última reclamación se ha desestimado su prosperidad y tal hecho se pretende alegar como excepción de cosa juzgada en sede del juicio de desinvestidura (Hernández, 1998).

Al respecto, la Corte Constitucional considera que si en el proceso electoral, la nulidad del acto administrativo resultó negada, la sentencia solo hará tránsito a cosa juzgada en relación con la específica causa petendi invocada por el actor para sustentar la petición de nulidad y en ese orden de ideas, dicha sentencia podrá alegarse como cosa juzgada solo si, es idéntica a la causa petendi que sustenta las pretensiones en el juicio de desinvestidura (Sentencia T-162, 1998).

En contraposición, el Consejo de Estado en varias de sus providencias<sup>55</sup> ha sostenido que dicha excepción no prospera en tratándose del juicio de pérdida de investidura, por considerar que no se da la identidad de causa, por cuanto, si bien, aunque haya igualdad de factum y accionado, se trata de dos procesos de diferente naturaleza, pues la finalidad de cada uno es distinta, así como los bienes e interés jurídicos protegidos y los órganos operadores de justicia, que aunque similares no son idénticos, ya que la acción electoral tiene el carácter de contencioso-administrativa y por eso es considerada por la Sección Quinta o especializada; mientras que la desinvestidura, es constitucional y su competencia radica en la SPCACE, por lo que en conclusión no resultaría lesivo del principio de seguridad jurídica que se produzca un fallo contrario a los intereses del parlamentario (Ibarra, 2009).

---

<sup>55</sup> Al respecto de este tema, el Consejo de Estado en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado mediante las siguientes decisiones: Sentencia de fecha veintinueve (29) de abril de Mil novecientos noventa y tres (1993). Ref.: Rad.: AC-174. C.P.: Juan de Dios Montes Hernández; Sentencia de fecha tres (3) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Ref.: Rad.: 1146. C.P.: Amado Gutiérrez Velásquez; Sentencia de fecha veinte (20) de marzo de Dos mil uno (2001). Ref.: Rad.: AC-12157. C.P.: Darío Quiñones Pinilla; Sentencia de fecha doce (12) de marzo de Dos mil dos (2002). Ref.: Rad.: 11001-03-15-000-2001-0199-01 (PI). C.P.: Camilo Arciniegas Andrade.

A lo ya expuesto, se debe agregar que dicha Corporación (Sentencia del 9 de diciembre del Consejo de Estado, 2004) resalta uno de los aspectos más trascendentales de esta acción, como lo es, que se pueda ejercitar en cualquier momento, aún respecto de quienes ya no están ocupando la curul porque se les venció el período para el cual fueron elegidos o se separaron del cargo por cualquier otra circunstancia, tal como sucedió en el asunto resuelto por el Consejo de Estado mediante (Sentencia AC-12546, 2001), mientras que para las demás acciones, la ley prevé un término de caducidad<sup>56</sup>.

En otras palabras, la prescripción es ajena al campo del control político disciplinario judicial de los congresistas y no así en los demás espectros de responsabilidad; en esta sede, bien puede afirmarse que no tiene linderos en el tiempo, es abierto: sin límite alguno. Por consiguiente no existe incompetencia temporal de ese poder sancionatorio porque la ley para esa institución no indicó prescripción (Sentencia AC-12546, 2001).

Con fundamento en las notorias diferencias extraídas luego del proceso de comparación, puede establecerse que lo que la desinvestidura sanciona es la ruptura del vínculo que se creó entre el elegido y sus electores por medio del voto, de manera que el castigo que se le aplica nace por el hecho de haber burlado al electorado, luego su efecto no es otro, que vedar al parlamentario de las especiales responsabilidades y obligaciones de carácter político que se le encomendaron al momento de la elección y condenar a la pérdida de uno de sus derechos

---

<sup>56</sup> En lo que concierne a esta característica en especial, pueden verse entre otras las siguientes sentencias: CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha ocho (8) de septiembre de Mil novecientos noventa y dos (1992). Ref.: Exp.: AC-175. C.P.: Guillermo Chaín Lizcano. Sentencia de fecha diecisiete (17) de agosto de Mil novecientos noventa y cuatro (1994). Ref.: Exp. AC-1899. C.P. Miguel González Rodríguez y la Sentencia de fecha ocho (8) de agosto de Dos mil uno (2001). Ref.: Exp.: AC-12546. C.P.: María Elena Giraldo Gómez.

fundamentales como lo es el de ser elegido, razón por la cual, la naturaleza de su castigo no podría ser diferente a la política (Brito, 2004).

Sin embargo, la Corte Constitucional refiriéndose a la naturaleza no de la sanción sino de la institución ha dicho que es eminentemente disciplinaria pero que genera responsabilidad política, a lo cual ha agregado que se trata de una acción de carácter disciplinario aunque con muy especiales características<sup>57</sup>.

De manera que si se trata de concretar la naturaleza de la figura, la solución sería calificarla como político-disciplinaria, lo cual es jurídicamente posible, toda vez que se trata de un instrumento jurídico construido a partir de las específicas necesidades del entorno político-social que marcaron la historia de Colombia (Sentencia del 14 de mayo del Consejo de Estado, 2002).

Ahora bien, en cuanto al aspecto teleológico de la Acción aunque parezca obvio e incluso reiterado, debe decirse que no solamente se refiere a la defensa del orden jurídico en abstracto, sino que en ella se encuentra comprometida la preservación y salvaguardia de la legitimidad del Congreso, entendido como un cuerpo de elección popular, en el que el pueblo ha confiado un sin número de funciones de la más alta trascendencia (Pérez, 2003).

Partiendo de esta base, *grosso modo* se identifican dos fines concretos de la acción; uno remoto y otro inmediato. El primero de ellos, se dirige a “procurar y garantizar en la organización y funcionamiento del Estado, el grado de legitimidad y respetabilidad que le corresponde al Congreso de la República, como órgano de representación popular por

---

<sup>57</sup> Esas “muy especiales características”, referidas, sobre todo, a la competencia exclusiva y excluyente del Consejo de Estado para decretarla, a la sujeción a unas taxativas causales constitucionales así como a un brevísimo término para la instrucción y decisión - también de rango constitucional -, no le restan para nada su naturaleza disciplinaria, ni le quitan a la pérdida de investidura el carácter de sanción, entendida ésta como un castigo impuesto a un congresista por una conducta que el ordenamiento constitucional asume como reprochable, aunque marcan la diferencia con otras acciones de disciplina a que está sujeto el congresista pero cuya sanción es distinta de la pérdida de la investidura, la más grave que, hoy por hoy, consagra el derecho colombiano.

excelencia, y como uno de los soportes del régimen democrático en torno al cual se encuentra estructurado el Estado colombiano”, de conformidad con el Preámbulo y artículo 1º de la Constitución Política (Sentencia C-247, 1995).

Y el segundo, servir como medio de contención y represión a los miembros del Congreso, por su acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o de conflicto de intereses a ellos aplicable, de manera que se convierta en instrumento de preservación de la dignidad, transparencia, probidad y credibilidad de esa institución, sobre la base de exaltar las responsabilidades y funciones de cada uno de sus integrantes y las de la corporación en su conjunto (Sentencia AC-9877, 2000).

En aras de ir concretando ideas, se dirá entonces que visto desde cualquiera de estos dos puntos, lo que se busca con la sanción es preservar la legitimidad de las instituciones de la sociedad política, juzgando la ruptura del pacto político existente entre el elector y el elegido (Díaz, 1993).

Por otra parte, el análisis de los efectos que conlleva el decreto de la pérdida de investidura, también resultan trascendentes a la hora de determinar los aspectos que la hacen única, ya que pueden reducirse a los siguientes: primero, privar al Congresista del empleo; segundo, inhabilitarlo definitivamente para ser elegido y tercero, despojarlo de los honores, dignidades y privilegios que el pueblo le confirió. Todos ellos con un elemento común, en el sentido de que constituyen limitaciones a los derechos fundamentales y libertades públicas de las gozan los congresistas como miembros de la sociedad política, puesto que el incumplimiento a la noble labor encomendada, resulta como ya se ha dicho, una traición al sistema democrático (Consejo de Estado, 2009).

Con relación a los efectos de la Acción, se considera importante reiterar que la pérdida de investidura es la sanción que por una parte, priva al congresista de su dignidad, si la tuviera en ese momento, y que por la otra, lo inhabilita en forma vitalicia para ser congresista.

De dicha afirmación se desprenden varias cosas, como por ejemplo, que la sanción tiene lugar si se tiene actualmente la calidad de congresista, o si solo cuenta con la vocación para ser llamado o si se tuvo en el pasado dicha dignidad<sup>58</sup> y en cualquiera de los casos, de llegar a ser probada generaría la inhabilidad vitalicia para aspirar al Parlamento (Sentencia AC-11116, 2000). Así lo explicó el Consejo de Estado en sentencias de 8 de septiembre de 1992 (Sentencia AC-175, 1992) y 17 de agosto de 1994 (Sentencia AC-1899, 1994) y, más recientemente, en sentencia de 8 de agosto de 2001 (Sentencia AC-12546).

Aunado a lo anterior, la pérdida de la investidura es también una sanción que puede ser impuesta aun cuando no se haya adquirido la calidad de congresista, de conformidad con los dispuesto en el artículo 183, numeral 3 y párrafo, de la Constitución, que señala que los elegidos perderán su investidura por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras o a la fecha en que fueran llamados a posesionarse, salvo fuerza mayor.

En términos prácticos, una sentencia del Consejo de Estado en la que se decreta la pérdida de investidura de un Congresista, le impide volver a serlo en cualquier período constitucional posterior. Entonces, si la pérdida de la investidura se decreta y queda en firme antes de que el

---

<sup>58</sup> En efecto, la dejación del cargo de congresista no enerva la acción para pedir que se decreta la pérdida de la investidura ni la potestad del Estado para decretarla, y ello porque, como es razonable suponer, la dejación del cargo, por renuncia o por la expiración del período, no purga la falta en que habría podido incurrir el congresista, y porque -ya se dijo- la pérdida de la investidura es sanción que no solo priva de la calidad de congresista, cuando se tiene, sino que constituye inhabilidad vitalicia para ser congresista, que es quizá su efecto más importante.

Consejo Nacional Electoral haga la declaratoria de elección y expida la credencial correspondiente, esta autoridad electoral debe abstenerse de entregar credencial alguna a quien esté incurso en la inhabilidad citada, pues el mandato del artículo 4 de la Constitución es perentorio<sup>59</sup>.

La acción de pérdida de investidura de Congresistas además reviste una especial característica que sin duda la hace única dentro del ordenamiento jurídico Colombiano<sup>60</sup>, ya que se trata del proceso sancionatorio más expedito, con términos perentorios, un período probatorio breve<sup>61</sup> y una audiencia pública que se convierte en la escena principal de la contienda donde las partes tienen la oportunidad de esgrimir las argumentaciones para esclarecer los hechos que sirven de causa petendi y presentar alegatos<sup>62</sup> – de manera que la sentencia definitiva sea proferida dentro de los veinte días que prevé el artículo 184 de la Carta Política<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Cuarta de Revisión. Sentencia de fecha cuatro (4) de mayo de Mil novecientos noventa y cinco (1995). Ref.: Exp.: T-56727. M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Es preciso señalar, que la doctrina de la Corte sobre las acciones de tutela en contra de providencias judiciales, se encuentra, entre otras, en las sentencias C-543, T-06, T-223, T-413, T-433, T-474, T-502, T-523, T-531, T-555, T-568, T-569, T-582 y T-583 de 1992; T-090, T-117, T-147, T-158, T-320, T-323, T-513 y T-570 de 1993; T-055, T-081, T-139, T-175, T-203, T-231, T-245, T-258, T-289, T-327, T-343, T-346, todas del año 1994.

<sup>60</sup> Al instituir esta acción pública, el Constituyente de 1991 atendió al marco jurídico, democrático y participativo que trazó desde el mismo preámbulo, comprometido a impulsar la integración de la comunidad nacional, en aras a lograr un orden político y social justo. Un claro propósito de esta figura es garantizar la transparencia absoluta de los integrantes del órgano legislativo y evitar mediante su consagración en el texto de la Constitución que con dilaciones y artilugios se manipularan los aspectos que fueron entregados para su legislatura.

<sup>61</sup> Es necesario mencionar que la Ley 144 de 1994 no reguló lo concerniente al régimen probatorio, ni tampoco lo hizo la Ley 5ª de 1992, de forma tal que el asunto quedó gobernado por el Título XXI del Código Contencioso Administrativo, entre cuyos mandatos está el artículo 168 ibídem, a cuyas voces, en los procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se aplicarán en cuanto resulten compatibles con las normas de ese código, las del procedimiento civil, en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración. En consecuencia, el régimen probatorio es el contenido tanto en el citado Título, como en las normas concordantes del Título XIII del Código de Procedimiento Civil, hoy contenidas en la Sección Tercera del Libro Primero del Código General del Proceso o Ley 1564 de 2012.

<sup>62</sup> Acerca de las particularidades del procedimiento diseñado para esta acción pública, pueden verse las siguientes sentencias: CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C- 497 de fecha noviembre tres (3) de Mil novecientos noventa y cuatro (1994). Ref.: Rad.: D-600. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; Sentencia C-247 de fecha primero (1) de junio de Mil novecientos noventa y cinco (1995). Ref.: Exp.: D-714. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo; Sentencia de fecha ocho (8) de mayo de Mil novecientos noventa y ocho (1998). Ref.: Rad.: AC-5755. C.P. Daniel Manrique Guzmán; Sentencia de fecha veintitrés (23) de mayo de Dos mil (2000). Ref.: Rad.:

También hay que decir, que este es uno de los pocos juicios sancionatorios de única instancia (Sentencia del 19 de junio del Consejo de Estado, 1992); no significando con ello, que se vulneren garantías constitucionales como el debido proceso (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Art. 29) o el postulado de recurribilidad<sup>64</sup>, ya que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, el cual puede ser interpuesto dentro de los cinco años siguientes a su ejecutoria<sup>65</sup>.

Pese a que por regla general, la Corte Constitucional (Sentencia C-543, 1992) ha señalado que una vez agotadas todas las instancias y cumplidas todas las ocasiones de revisión de un proceso, debe llegarse a un momento definitivo, en el cual se adquiriera la certidumbre de que lo fallado no podrá volver a examinarse judicialmente, según el principio de seguridad jurídica en el cual se funda la cosa juzgada; los parlamentarios con paulatina frecuencia han querido si no

---

AC-9878. C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado; Sentencia de fecha cuatro (4) de mayo de Mil novecientos noventa y nueve (1999). Ref.: Rad.: AC-7085. C.P. Roberto Medina López; Sentencia de fecha primero (1) de junio de Mil novecientos noventa y nueve (1999). Ref.: Rad.: AC-7083. C.P.: Alberto Arango Mantilla; Sentencia de fecha enero veintitrés (23) de Mil novecientos noventa y dos (1992). Ref.: Rad.: AC-2425. C.P.: Jorge Penen Deltieure y sentencia de fecha octubre doce (12) de Mil novecientos noventa y tres (1993). Ref.: Rad.: AC-4739. C.P.: Joaquín Barreto Ruíz.

<sup>63</sup> Algunos doctrinantes e incluso miembros del Consejo de Estado como el Doctor Orjuela Góngora, sostienen que por tratarse de un procedimiento breve y sumario, términos tan perentorios como el previsto para la práctica de pruebas se consideran violatorios de las garantías de los procesados, teniendo en cuenta que lo que está en juego es el ejercicio de su Derecho Constitucional a ser elegido.

<sup>64</sup> A la luz de la Constitución de 1991 se considera que: “El Principio de impugnación es simple: en efecto se trata de volver a juzgar. Bajo esa categoría se agrupan múltiples recursos que cumpliendo con ciertos requisitos buscan examinar la conformidad de la operación del juez con la constitución, las leyes y los principios generales del derecho”. (Sentencia C-680, 1998)

<sup>65</sup> La citada norma, dispone que además de las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, el recurso proceda por falta del debido proceso y violación del derecho de defensa. A su vez, el numeral 10º del artículo 97 del Código Contencioso Administrativo, modificado y adicionado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, atribuye la competencia para resolverlo a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y agrega que “[e]n estos casos, los Consejeros que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho” (Parra, 1994, p. 234).

evadir, si dilatar las consecuencias tanto de la sentencia que decreta la pérdida de investidura como de aquel que resuelve el Recurso Extraordinario de Revisión, a través del uso y abuso de la Acción de Tutela (Sentencia C-542, 1999) como mecanismo subsidiario e inmediato contra vías de hecho<sup>66</sup>, sin obtener resultados favorables debido al criterio de que el juez constitucional no podía arrogarse competencias que ya habían sido resueltas con sujeción al debido proceso por el juez natural de la causa.

No obstante lo dicho, recientemente la Corte Constitucional mediante sentencia SU-424 del 11 de agosto de 2016, con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortíz Delgado consideró con relación a la Pérdida de Investidura decretada a los Representantes Noel Ricardo Valencia y Héctor Javier Vergara, que el amparo procedía debido a la configuración de un defecto sustantivo en la interpretación de la norma constitucional, toda vez que se impuso la sanción sin tener en cuenta el elemento culpabilidad propio del Derecho sancionatorio y garante de un proceso con visión pro homine.

El cambio de postura de la Corte, obedece básicamente a un elemento fáctico específico relacionado con el concepto que previamente a su elección, solicitaron los parlamentarios a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y al Ministerio del Interior con relación a la causal 5 del artículo 179 de la Carta Política, según el cual “la circunscripciones departamental y municipal, no coinciden para efectos de aplicar la inhabilidad de dicho artículo”, lo cual fue también corroborado por el Consejo Nacional Electoral; razón por la cual los

---

<sup>66</sup> La más acabada jurisprudencia sobre esta materia ha señalado que por tratarse de una situación excepcional la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales demanda la concurrencia de unos requisitos generales de procedencia como son: la evidente relevancia constitucional de la cuestión que se discute; el agotamiento de todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial; que se cumpla con el requisito de la inmediatez; si se trata de irregularidad sustancial la misma debe tener un impacto decisivo en la sentencia; que el autor haya identificado la vulneración, los derechos fundamentales vulnerados y la hubiere planteado dentro del proceso ordinario; que no se trate de sentencia de tutela. (Sentencia C-590, 2005)

representantes en cuestión actuaron con la confianza legítima fundada en dichos pronunciamientos y con el convencimiento de que no se configuraba inhabilidad, luego concluyó la Corte, que no resulta válido aplicar responsabilidad objetiva para sancionar en este tipo de asuntos sino que en cada caso deberá comprobarse la existencia de culpabilidad.

Por su puesto, las voces en contra de este pronunciamiento no se hicieron esperar y la doctora Stella Conto Díaz del Castillo en calidad de Consejera, integrante de la SPCACE, presentó el pasado 28 de febrero de 2017 ante la Corte Constitucional, incidente de nulidad contra la referida sentencia por considerar que:

Se modificó un aspecto crucial de la acción pública de pérdida de investidura, hasta el punto de tornarla irreconocible y restarle total eficacia. Esto es, supeditó la prosperidad del instrumento a que el juicio respecto del desconocimiento de los estándares previstos por la Carta Política para hacer prevalecer la dignidad congresual – eminentemente objetivo – se acompañe siempre del análisis de culpabilidad, último que en aras de la efectividad de la acción y el diseño constitucional, no puede sino considerarse ajeno al mecanismo (Conto, 2016).

Agrega que la Corte sustituyó la Constitución en forma vedada a los jueces, para así, fundada en la confianza legítima de los accionantes, sujetar al pleno de la Sala Contenciosa a las decisiones de la Sección Quinta, contrariando lo previamente sostenido por ella misma en la sentencia C-1056 de 2012, entre otras tantas. (Sentencia C-1056, 2012)

Sin embargo, ninguno de los argumentos expuestos fue analizado por la Corte Constitucional bajo el argumento de que la solicitud adolecía de vicios de forma, al no estar suscrita directamente por el Presidente del Consejo de Estado, decisión ésta, que sumada a la anterior, implica un duro golpe a la institución ya que básicamente desconoce su origen,

desarrollo, naturaleza y propósito; en este caso concreto la guardianiana y protectora de la Constitución mediante este fallo atenta contra su función y mandato, lo cual solamente puede tener como causa la incidencia de intereses políticos en la decisión judicial.

Esta nueva postura además de inconveniente, resulta ser un flagrante quebrantamiento no solo al mandato popular como constituyente primario, sino a su propio precedente, y a la doctrina jurisprudencial que la SPCACE ha construido pacíficamente durante mas dos décadas, todo ello en aras de un innecesario e injustificado garantismo, a partir del cual, la sentencia SU-424 de 2016 resolvió sustituir la Constitución en uno de sus pilares Así, en sede de tutela, introdujo el elemento “culpabilidad” ajeno al diseño constitucional del juicio objetivo de desinvestidura. Con ello también contrarió el precedente sentado por la sentencia C-1056 de 2012 que prohíbe al constituyente derivado sustituir parcial o totalmente la Constitución.

Ahora bien, alegar que el diseño institucional, valorado como acertado desde sus inicios por la jurisprudencia constitucional para rescatar y mantener la dignidad del Congreso, en realidad propende por preservar el derecho de los parlamentarios a elegir y ser elegidos, resulta a todas luces equivocado, además de desconcertante. Cuando, como en el caso en cuestión, la nueva postura se particulariza, esto es, se adopta para desconocer decisiones ya tomadas y revisadas por el Consejo de Estado, en ejercicio de su función constitucional.

En estos términos queda expuesta la primera parte de la presente investigación, la cual ofrece un panorama a partir del cual se pueda evaluar el alcance de la acción de pérdida de investidura parlamentaria, en la escena jurídica colombiana y su consagración como herramienta contra las malas prácticas parlamentarias, haciendo la salvedad de su permanencia tal y como se encuentra consagrada y no como por vía judicial ahora se pretende establecer.

A continuación, se propone el análisis de un grupo de sentencias que permitan determinar varios aspectos de su ejercicio; por una parte, todos aquellos relacionados con su aceptación y acogida como medio de control de la ciudadanía y por otra, los que reflejen la labor del juez y el cumplimiento de la especial misión encomendada desde la Constitución para dignificar la labor congresual.

### **1.3 Conclusiones del capítulo**

El juicio político de raigambre constitucional es un control en beneficio del Estado cuya sanción consiste en retirarle el poder a quien haga mal uso de él, a partir de valoraciones éticas y de conveniencia política y no de naturaleza jurídica.

El juicio político en la mayoría de los países se encuentra en cabeza del Parlamento como órgano político por excelencia y tradicionalmente se dirige contra los altos funcionarios del gobierno, entre los que obviamente se encuentran los miembros de la Corporación Legislativa; sin embargo, en Colombia dicha función se otorgó a la Rama Judicial a fin de evitar posibles favorecimientos entre pares, debido al desprestigio en el que se encontraba sumida la Corporación y como muestra viva del Principio de Separación de los poderes propio de una democracia moderna.

El resultado obtenido en el seno de la ANAC, permite catalogar a esta institución jurídica como única y especialísima, debido a que conlleva un juicio de ilicitud que no recae en las peculiaridades subjetivas del agente sino en la concreción de la conducta prohibida, sin que con ello se desconozca el Debido Proceso, por cuanto no se está juzgando la intención del obrar equivocado sino la acción contra los estándares allí acogidos.

## **2 El ejercicio de la Acción de Pérdida de Investidura y el examen del régimen de responsabilidad a través de la jurisprudencia**

Como ha quedado visto la acción de pérdida de investidura no tiene una equivalente en los ordenamientos jurídicos de las democracias modernas que cuentan con algún referente inspirado en el juicio político de los parlamentarios, por lo que resulta única en su género. Su peculiaridad obedece al entusiasmo de los miembros de la constituyente, que sólo se puede comprender si se recuerda el contexto político que se vivió cuando se gestó la figura: un ambiente de fuerte hostilidad hacia la institución parlamentaria, a la que se le acusaba de la petrificación del ordenamiento jurídico porque no había sido capaz de liderar una reforma constitucional dentro de los cauces previstos por la Constitución de 1886; y, de otra parte, se acusaba a sus miembros de incapacidad y corrupción.

La inclusión de la pérdida de investidura fue entendida por la ANAC, como una contrapartida al fortalecimiento que se daba al Congreso, y como una concesión a la opinión pública que pedía que se implementaran medidas severas contra los abusos de la clase política de la cual sus miembros hacían parte. Pero, ¿qué sucedió después de obtener lo que se considera una victoria en materia democrática?

Para ofrecer una respuesta concisa y con grado de certeza, esta parte de la investigación se dedicará al análisis de una muestra de sentencias elegidas, atendiendo a su publicidad y acceso. Dicho estudio tendrá dos derroteros, el debido proceso y la seguridad jurídica; el primero, porque en su máxima expresión se entiende que fue consagrado para satisfacer las pretensiones

de justicia que permitan mantener el orden social; y la segunda, porque exige del operador judicial un profundo respeto por la teleología de la norma que aplica y por sus propias decisiones, cuando en este específico caso resulta ser necesario, ajustarlas a la nueva concepción de administración de justicia basada en criterios de justicia materia y es necesario introducir modulaciones a la interpretación, de forma tal que los justiciables puedan tener certeza del derecho frente a determinada situación jurídica.

A partir de estos dos escenarios, se busca ahondar en aquellos aspectos que se deriven del ejercicio dinámico de la acción, de forma tal que sean las cifras, las que pongan en evidencia si se tratan de un mito o una realidad; entre otros los siguientes asuntos: el compromiso del ciudadano con la causa, la relación de las faltas con el ámbito político de un década específica, los resultados de su ejercicio, el comportamiento del juez y su respeto por el procedimiento especial y célere que la Asamblea Constituyente le impuso, la técnica jurídica de su trabajo, los criterios de responsabilidad que utiliza al momento de proferir sus decisiones, la tendencia a introducir modulaciones en cuanto a la interpretación de las causales y el respeto por las mismas, entre otros.

Para lograr la identificación de estos y otros temas, fue necesario hacer un análisis temporal y estructural de 250 sentencias de pérdida de investidura de congresistas, proferidas por la SPCACE en el periodo comprendido entre 1992 y 2016, las cuales fueron elegidas en atención a su disponibilidad para el público, ya que en su gran mayoría se concretan a las publicadas por la Relatoría de esa Corporación y que según cálculos realizados a partir de una fuente formal publicada en el 2003, equivalen aproximadamente al 35% del total de sentencias emitidas en la

materia; lo que quiere decir, que hasta el día en el que se finalizó esta investigación, fueron proferidas alrededor de 715 sentencias<sup>67</sup>.

De esta muestra se examinaron aspectos de índole cuantitativo y cualitativo tanto de la acción como del derecho que involucra a fin de determinar los pormenores que en estos más de 25 años de trayectoria ha tenido que afrontar la pérdida de investidura parlamentaria para arraigarse en el sistema político y jurídico tradicional colombiano.

El medio que se eligió para la obtención de la información a procesar, fue a través de un cuestionario de 15 preguntas formuladas al texto de las 250 sentencias. Dentro de la metodología de análisis se dispuso presentar la información en términos absolutos y relativos porcentuales a fin de ofrecer un panorama integral de lo sucedido con esta acción; así mismo, en la mayoría de los ejercicios realizados se encontró conveniente organizar la información por décadas a fin de evidenciar posibles cambios y en caso afirmativo, determinar si obedecen a la evolución o retroceso de las prácticas judiciales.

La razón por la que se eligió segmentar el estudio en décadas<sup>68</sup>, se debe a que es probable que en ellas, el periodo de elección de unos mismos Consejeros (8 años) coincida en fracciones más largas de tiempo ante unas mismas condiciones de la escena social y política del país, lo cual

---

<sup>67</sup> Como en el presente análisis se realizan algunas proyecciones referentes al trámite de la acción, era preciso obtener información concreta sobre el total de casos tramitados por la Sala Plena, en aras de establecer a que porcentaje correspondían las 250 sentencias de la muestra. Sin embargo, no fue posible que la Corporación en cabeza de su relatoría proporcionara tales datos, de manera que el 35% que se menciona en esta investigación es el resultado de un cálculo basado en el documento titulado “La pérdida de investidura de los congresistas: una herramienta eficaz contra la corrupción”, preparado por el autor Fernando Cepeda Ulloa, para la integración de la obra Las fortalezas de Colombia que el Banco Interamericano de Desarrollo publicó en 1994 y en donde concretamente se dijo que: “Entre 1991 y 2003, el Consejo de Estado tramitó unos 350 denuncias que podían conducir a pérdida de investidura, la cual decretó en 42 oportunidades”. (Cepeda, 2004, pp. 489 y ss.)

<sup>68</sup> Para efectos del presente trabajo, el termino décadas únicamente abarca los años en los que efectivamente se profirieron sentencias por parte de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, razón por la cual en la Primera solo se analizan 9 años ya que en 1991 no se emitieron fallos de esta índole, y en la Tercera se refleja el resultado hasta la fecha actual, es decir, solo cobija un total de seis (6) años, únicamente la segunda corresponde al total de años que en efecto la componen.

brinda un asidero de permanencia al comportamiento de la SPCACE en la toma de sus decisiones.

## **2.1 Las sentencias judiciales como instrumento para medir el alcance de la Acción de Pérdida de Investidura Parlamentaria**

### **2.1.1 Principales dinámicas del empleo de la acción**

Tal y como se mencionó en el capítulo anterior, en 1991 se adoptó la figura de la Pérdida de Investidura con un gran consenso en la Comisión Tercera de la ANAC, producto del acuerdo que existía en el ambiente sobre la necesidad de un mecanismo sancionatorio para aquellos miembros del Congreso que no acataran un exigente código de conducta que fuera consecuente con el alto nivel de sus funciones. Igualmente, existió acuerdo en que este procedimiento sancionatorio fuese breve, ágil y que tuviese un carácter ejemplarizante y efectivo, tal y como se manifestó en la sentencia C-319 de 1994.

La envergadura del asunto ameritaba poner a disposición de todos los ciudadanos una acción que los legitimara para cuestionar el mandato encomendado a sus representantes políticos (pública); que tuviera idéntico linaje al de la acción de tutela por involucrar derechos de primera generación que antes que políticos, se traducen en garantías fundamentales para los ciudadanos dada su íntima relación con el establecimiento del Estado Social de Derecho y el arraigo de los principios inherentes a una democracia moderna (constitucional); y que involucrara un profundo compromiso por parte de las autoridades judiciales para velar por el cumplimiento de los términos que la gobiernan (perentoria).

Razones por las cuales, el análisis de este segmento de la información, tendrá como guía, los postulados del Debido Proceso, tal y como se advirtió en apartes anteriores.

En consecuencia, lo primero que se examinará es el impacto de la acción en la sociedad a partir del número de sentencias proferidas durante estos 25 años, bajo el entendido de que solo las demandas idóneamente presentadas concluyen en un pronunciamiento de fondo por parte de la corporación y en consecuencia, solo éstas representan un interés sensato porque se investigue la conducta del parlamentario; es decir, que aunque se tiene certeza de que el número de demandas presentadas es superior, las inadmitidas y rechazadas se desestimarán precisamente por esa misma causa.

Para la determinación de este punto, se catalogaron las sentencias en tres grupos que representan la década en la que fueron proferidas y los resultados de la muestra se presentan en primer lugar, tal y como se obtuvieron en el proceso de conteo (columna B). Aunado a esto, a partir de que se conoce que el universo de la muestra equivale alrededor del 35% del total de las sentencias emitidas por la Sala en materia de Pérdida de Investidura, se quiso predecir el porcentaje del número total de sentencias emitidas en el transcurso de todos estos 25 años de vigencia (columna C), presentando los resultados en términos absolutos para facilitar su análisis, y por último, se dividió este resultado entre el número de años que integran cada década (columna A) para determinar el promedio del número total de sentencias emitidas por año (columna D).

Tabla 1. *Reflejo del impacto de la acción de Pérdida de Investidura de Congresistas, según el número de sentencias*

A	B	C	D
---	---	---	---

<b>Década</b>	<b>No. total de sentencias examinadas</b>	<b>No. total de sentencias emitidas (en términos absolutos)</b>	<b>Promedio del No. total de sentencias emitidas por año (en términos absolutos)</b>
<b>Primera (1992-2000) / 9 años</b>	84	240	27
<b>Segunda (2001-2010) / 10 años</b>	129	369	37
<b>Tercera (2011-2016) / 6 años</b>	37	106	18

Fuente: Elaboración propia

Con base en estos resultados, se observa que el número total de sentencias emitidas en torno a la pérdida de investidura de los Congresistas por el Consejo de Estado a lo largo de estos 25 años, asciende solamente a 715; el cual, es relativamente bajo si se compara con el auge de acciones de igual envergadura como la Acción de Tutela (Cámara de Comercio de Colombia, 2013); teniendo en cuenta que también se trata de un mecanismo ligero en cuanto a formalismos, pero severo en cuanto a sus consecuencias. Esto quiere decir, que pese a los esfuerzos de la ANAC por menguar, de un lado, el disgusto del pueblo con la actividad parlamentaria y del otro, por erradicar o por lo menos reducir las malas costumbres de tan selecto grupo, no se vieron reflejados en el ejercicio de este mecanismo, posiblemente porque el asunto no involucra un interés directo para la mayoría como si lo son la salud, la vida, el mínimo vital, etc., ya que un promedio de emisión de 29 sentencias por año no representa el verdadero sentimiento de indignación, desconfianza y antipatía por las costumbres parlamentarias.

Ahora bien, de cara a las cifras reveladas igualmente se puede decir que entre la primera y la segunda década hubo un incremento del 54% en el ejercicio de la Acción de Pérdida de

Investidura de los Congresistas, el cual posiblemente tenga que ver con que en ese periodo acaecieron varios de los más grandes escándalos de la escena parlamentaria, como por ejemplo, el caso de corrupción en la contratación<sup>69</sup>, el fenómeno del paramilitarismo<sup>70</sup>, y los ya arraigados nepotismo y clientelismo<sup>71</sup>, que bien pueden representar o un aumento en la frecuencia con la que los parlamentarios realizaban conductas susceptibles de reproche, o bien, el afianzamiento de esta herramienta y la correlativa confianza en el aparato judicial por parte de los legitimados para demandar. Contrario a lo que sucedió en la tercera década, que en relación con sus antecesoras muestra un declive en el ejercicio de la acción, que en comparación con la primera, decayó en un 56% y en relación con la segunda en un 71%, revelando exactamente el impacto contrario en los escenarios anotados anteriormente.

El segundo aspecto por el que se indagó tiene que ver con el compromiso de los legitimados para poner en funcionamiento el aparato judicial en este tipo de asuntos constitucionales, mediante la formulación de la siguiente pregunta al texto ¿Quién incoa la Acción? Y concretamente el ejercicio que se realizó en esta oportunidad, consistió en establecer el porcentaje de las demandas impetradas por cada uno de los sujetos que se identificaron en la muestra (columna C), a partir del número total de sentencias revisadas (250). Así mismo, se calculó un promedio del número total de demandas que presentó cada uno de ellos durante el

---

<sup>69</sup> En el que los miembros de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, se idearon una feria de contratos en la que estuvieron comprometidos más de 5.300 millones de pesos.

<sup>70</sup> Hasta julio de 2008 se vinculaban 68 congresistas dentro del escándalo, la gran mayoría pertenecientes a la coalición de gobierno de Álvaro Uribe, incluida la entonces presidenta del congreso Nancy Patricia Gutiérrez, más de 30 de ellos privados de la libertad en la cárcel La Picota y El Buen Pastor de Bogotá, incluidos 3 ex presidentes del congreso, mientras van siendo llamados a juicio, otros tantos han renunciado a sus escaños a medida que la investigación avanza. Por tales hechos varios sectores de la vida política han puesto en duda la legitimidad del Congreso.

<sup>71</sup> Dos costumbres parlamentarias que se perpetúan en las más de dos décadas de existencia de la Corporación, y se convierten en una actividad concertada que evoca un ambiente de impunidad y descrédito entre sus miembros.

periodo de vigencia de la acción, teniendo en cuenta que se calcula que se emitieron alrededor de 715 sentencias en esta materia. Los resultados que se obtuvieron son los siguientes:

Tabla 2. Nivel de compromiso en el ejercicio de la Acción Pública de Pérdida de Inversión

<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Legitimados</b>	<b>No. total de demandas revisadas</b>	<b>Porcentaje de demanda revisadas</b>	<b>Promedio en número absolutos de demandas presentadas</b>	<b>Promedio del No. total de demandas presentadas en vigencia de la PI</b>
<b>Ciudadanos</b>	233	93,2%	93	667
<b>Ministerio Público</b>	11	4,4%	4	31
<b>Mesa directivas de las cámaras</b>	4	1,6%	2	11
<b>Otros</b>	2	0,8%	1	6

Fuente: Elaboración propia

El primer hallazgo resalta el alto nivel de compromiso por parte de la ciudadanía que aunque como se vio en el examen anterior, no presenta demandas con la frecuencia esperada, por lo menos cuando este ejercicio se lleva a cabo, en el 93,2% de los casos son promovidas por ciudadanos, lo cual se estima que tiene una relación directa con el hecho de que se trata de un tema que interesa a todos y que no genera costas para el demandado. Específicamente en lo que atañe a este resultado, es preciso señalar que en el 3% de los casos, las intervenciones ciudadanas se realizan mediante agremiaciones como veedurías o grupos de control. El porcentaje restante se encuentra en cabeza de ciudadanos interesados en el tema, aunque vale destacar que en un buen número de ellos se detectó que alrededor de 4 o 5 personas, se dedican asiduamente a esta labor.

En cuanto al papel que ejerce el Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría Delegada para este tipo de asuntos, decir que de cada 100 demandas solo 4 son presentadas por esta

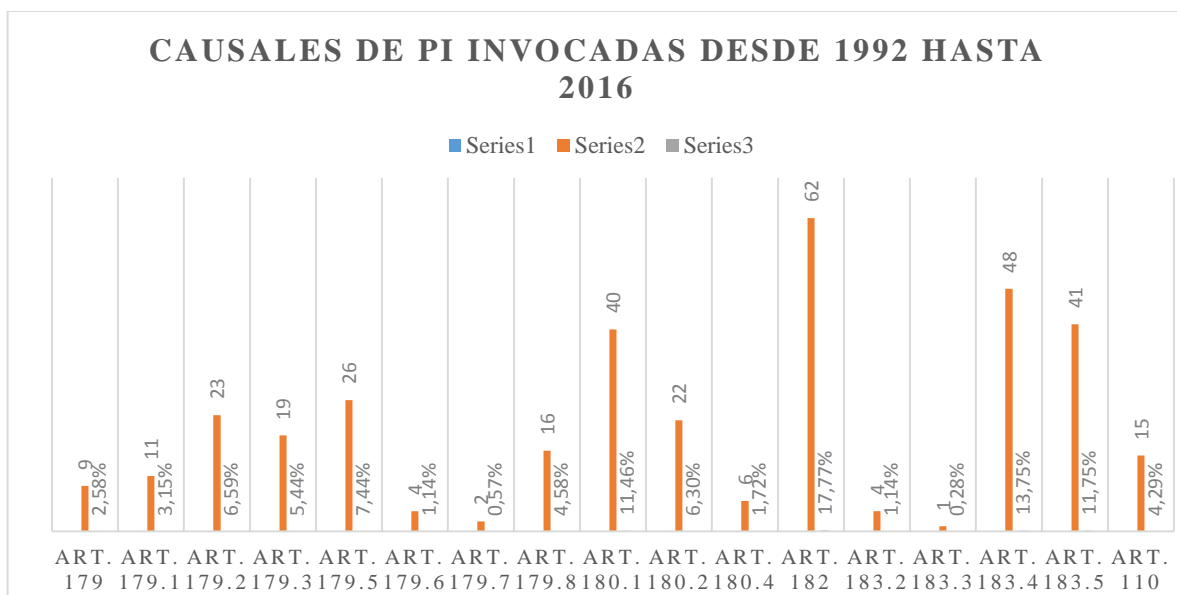
entidad, demuestra precariedad en su deber oficioso de denuncia e insuficiencia al momento de abanderar causas de notoriedad pública. En igual sentido se encuentra catalogado el rol que desempeñan las Mesas Directivas de las Cámaras, cuyo nivel de compromiso con el ejercicio de la acción se encuentra en el 1,6% equivalente a 2 demandas de cada 100 y a un total de 7 demandas impulsadas en los últimos 25 años.

El criterio denominado “otros”, incluye partidos políticos y movimientos sindicales que por estar íntimamente relacionados con los hechos que fundan la causal alegada como óbice para la pérdida de investidura, participan en el interés superior por llevar el asunto al conocimiento de las autoridades, lo cual explica el ínfimo promedio de la muestra.

En tercer lugar y en relación con los objetivos que persigue el proceso de pérdida de investidura, es pertinente recordar que como por una parte tiene un gran cometido de carácter general, cual es la depuración de la dinámica congresual mediante la transparencia en la forma de acceso o en la gestión que realicen sus miembros; por este camino no solo se alcanzará otro de los objetivos, cual es la legitimación del Congreso de la República, sino también, la revitalización del sistema democrático. Y por la otra, como tiene propósitos concretos que se expresan en cada una de las casuales de pérdida de investidura que establece la Constitución, se fomentaran buenas prácticas como el respeto por el régimen de incompatibilidades, el hábito por declarar los conflictos de interés en los que se encuentren inmersos—art. 183. Núm. 1-; y se previenen otras no tan buenas como el abandono de funciones —art. 183. Núm. 2 y 3-; y la utilización de la función de congresista para fines egoístas o ajenos al bienestar general —art. 183. Núm. 4 y 5 y artículo 110 de la Carta-.

En este orden de ideas, de la discusión en el ámbito judicial sobre las dudas de tipo jurídico que se tengan respecto a la forma en que los parlamentarios accedieron o ejercieron su cargo (causales); se pretende poner en evidencia, de una parte el cumplimiento de los objetivos de la acción, y de otra, la influencia del contexto sociopolítico de la década en la formulación de determinadas causales.

Para tal cometido, la gráfica que se presenta a continuación refleja las causales por las que se solicitó la pérdida de investidura de los congresistas en el transcurso de estos 25 años de vigencia, precisando que en una misma demanda se invocaban 2 y 3 causales, razón por la que, la sumatoria de estas supera el número de sentencias de la muestra. Igualmente permite observar el número total de veces que fue invocada cada causal y revela la información porcentual de este resultado.



**Figura 1.** Gráfica sobre causales de Pérdida de Investidura invocadas entre 1992 y 2016  
Fuente: Elaboración propia

A partir de los resultados que aquí se revelan , lo primero por decir, es que además de las 5 causales de Pérdida de investidura que consagra el artículo 183 de la Carta Política, en la gráfica se presenta información discriminada sobre el número de veces en las se invocaron las causales específicamente fundadas en alguno de los presupuestos señalados por los Art. 179,180 y 182 C.P., relativos al tema de las inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, que se concentran en el art. 183 núm. 1 de la obra en cita. Igualmente en la gráfica se incluyó el dato relacionado con el número de veces que dentro de la muestra se invocó a título de inhabilidad una causal diferente de las que taxativamente señala el art. 179 en comentario.

A partir de estos resultados generales, se puede concluir que solo dos causales no han sido invocadas en este tiempo; la del numeral 4 del artículo 179 C.P. relativa a quienes hayan perdido la investidura de Congresistas, la cual se considera innecesaria por cuanto la sanción como tal involucra la muerte política del parlamentario y en esa medida es responsabilidad directa del Estado permitir que una persona condenada se postule, haga parte del proceso electoral y nuevamente salga elegido en tal condición; y la prevista en el numeral 3 del artículo 180, consistente en que el parlamentario no podrá ser a la vez miembro de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos, paradójicamente la causal con mayor índice de postulación en este juicio de tipo moral, es la Violación al Régimen de Conflictos de Interés, según el cual en el 94% de los casos versa sobre asuntos de índole moral y en el 6% hace alusión a conflictos de carácter económico. Esto significa, en términos absolutos que de cada 100 demandas 18 son por conflictos de interés y 16 de ellos concretamente morales. La razón por la que esta causal alcanza el punto más alto de invocación se concreta en que la norma

constitucional es considerada ambigua y abstracta quedando abierta a la interpretación de los demandantes y bajo muy pocas reglas jurisprudenciales al respecto, tanto así, que en reiteradas oportunidades se ha cuestionado si su aplicación vulnera o no el principio de legalidad de la falta<sup>72</sup>; sin embargo, la reserva constitucional al respecto de este tema ha resultado tan sólida, que cuando se ha intentado modificar el contenido de las causales constitucionales, los dispositivos utilizados han sido excluidos del ordenamiento por razones de inexequibilidad<sup>73</sup>.

El segundo lugar, lo ocupa la indebida destinación de dineros públicos (Art. 183.4) y en el tercero, se consolida un empate técnico entre el tráfico de influencias y la incompatibilidad por el desempeño de cargo o empleo público privado (Arts. 183.5 y 180.1), lo cual en términos absolutos se traduce en que de cada 100 demandas de pérdida de investidura, 14 alegan la indebida destinación y 11 cada una de las que se encuentra en tercer lugar.

Por lo tanto, las cifras traídas a colación permiten discurrir en relación con el cumplimiento de los objetivos de carácter general de esta institución, que la depuración de la dinámica congresual en la práctica se concentra más en la gestión que realizan los parlamentarios una vez posesionados que en la forma de acceso, pues de la sumatoria de las causales en comento, se encuentra que representan el 54% del total de las causales invocadas.

---

<sup>72</sup> Desde el propio Congreso han surgido iniciativas tendientes a la graduación tanto de las causales como de las penas, pues se considera que no todas tienen la misma gravedad y por ende no ameritan un proceso de tal severidad; por su parte, otros sectores han mencionado la necesidad de hacerlas más precisas, pues existen vacíos jurídicos respecto de algunas de ellas, dando lugar a interpretaciones incorrectas y permitiendo que factores políticos influyan en las decisiones de Pérdida de Investidura, lo que a todas luces atenta contra las instituciones del sistema democrático. Específicamente se ha buscado la eliminación de la causal primera sobre violación al régimen de inhabilidades para ser electo Congresista, toda vez que, solo se juzgarían las acciones de los parlamentarios desde que fueron elegidos, pero no por lo que hayan hecho antes, luego las inhabilidades por sustracción de materia no impedirían el acceso a tal dignidad.

<sup>73</sup> Ver: Sentencias de la Corte Constitucional C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C- 280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-473 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Acto seguido se presentará esta misma información pero organizada por décadas y tabulada según el número de veces que se formuló cada causal y adicionalmente fueron incluidos los casos en los que la acción prosperó, representados con el número exponencial que los acompaña, todo con el propósito de contextualizar estas cifras con la escena sociopolítica del país.

Tabla 3. *Frecuencia de causales de Pérdida de Investidura de Congresistas invocadas según la década*

	A								B			C	D	E	F	G
	Causal 183.1 - Art. 179 -								Causal 183.1 -Art. 180-			Causal 183.1 Art. 182	Causal 183.2	Causal 183.3	Causal 183.4	Causal 183.5
D	*	1	2	3	5	6	7	8	1	2	4					
1 <sup>a</sup>	0	5 <sup>2</sup>	1	6 <sup>1</sup>	4 <sup>2</sup>	0	1	6	16 <sup>4</sup>	10 <sup>2</sup>	2	24 <sup>3</sup>	1 <sup>1</sup>	0	11 <sup>5</sup>	10
2 <sup>a</sup>	4	5 <sup>4</sup>	19 <sup>5</sup>	12 <sup>2</sup>	12 <sup>1</sup>	1	0	10	20 <sup>2</sup>	8 <sup>1</sup>	1	25 <sup>5</sup>	3	0	29 <sup>5</sup>	16 <sup>1</sup>
3 <sup>a</sup>	5	1	3 <sup>2</sup>	1	12 <sup>3</sup>	0	1	0	4	4 <sup>1</sup>	3 <sup>1</sup>	13 <sup>4</sup>	0	1 <sup>1</sup>	8 <sup>1</sup>	15 <sup>1</sup>

Fuente: elaboración propia

Para la época de entrada en vigencia de esta figura, como ya se ha mencionado en apartes anteriores, la escena sociopolítica estaba en medio de una crisis y concretamente la legitimidad del parlamento se desdibujaba por el sin número de conductas que ofendían al electorado. El país estaba en medio de su reconstrucción y parte de este proceso tenía auge en dicha corporación, pues muchos de los estatutos, codificaciones y reglamentos tuvieron que ajustarse a los cánones de la nueva Constitución Política; y es allí, donde radica la razón por la que la causal de Conflicto de interés de carácter moral, en esta primera década tuvo un mayor índice de formulación, ya que varias de las demandas coincidieron en el hecho que senadores y

representantes asistían a las sesiones en las que se discutían proyectos de ley, relacionados con los ajustes a los nuevos preceptos normativos en materia penal y disciplinaria, sin haberse declarado impedidos por estar inmersos en investigaciones de este tipo y sobre todo, por participar activamente en las discusiones y votaciones respectivas, dando prelación a su interés directo y personal, como por ejemplo en los casos donde senadores y representante a pesar de tener conocimiento de que en su contra se adelantaba investigación por el delito de enriquecimiento ilícito, promovieron y votaron un proyecto de ley donde se consideraba a esa conducta como un delito subalterno.

Sin embargo, cabe resaltar que solo en el 12,5% de los casos fundados en algún tipo de analogía fáctica se impuso la sanción con fundamento en la regla jurisprudencial creada en la sentencia AC-1233 de 1994 y reiterada en las sentencias AC-3299 de 1996 y AC-3303 de 1996, según las cuales “El conflicto de interés solo nace si el Congresista ha sido vinculado formalmente a la investigación”. Luego, con el advenimiento de una serie de demandas fundadas en los mismo hechos, se profiere la sentencia AC-3300 de 1996, en la que se cambia de postura, señalado que “El conflicto de interés nace, así el congresista no haya sido vinculado formalmente a la investigación, siempre que se pruebe que tenía conocimiento de las diligencias previas que la Fiscalía adelantaba en su contra”. Y finalmente, la Sala en Sentencias AC-3301 y AC-3302 de 1996, desconoce estas dos posturas y mediante un análisis silogístico de la conducta<sup>74</sup>, se limita a decir que las pruebas no le ofrecen claridad y por tanto niega la pérdida de investidura, sembrando con ello dudas y desconfianza acerca de sus decisiones.

---

<sup>74</sup> Concepto creado específicamente en esta investigación, para hacer referencia a aquellos casos en los que la Sala al momento de resolver un problema jurídico, no hace mención a ningún tipo de reglas jurisprudenciales para adoptar determinado sentido de la decisión, sino que simplemente se limita a confrontación los presupuestos fácticos con los

En cuanto a la causal con mayor índice de efectividad según el número de veces que SPCACE la declaró probada en proporción con las veces que fue formulada, se encuentra la Indebida destinación de dineros públicos (Art. 183.4), con un 45,45%, debido a que la flagrante conducta de los parlamentarios no necesitó de mayores disquisiciones jurídicas. Una de las más cuestionadas fue el cambio de destino o de usuario de los tiquetes aéreos con cargo a la Corporación, así como el cambio de destinación del dinero reconocido por concepto de viáticos. La principal regla de origen judicial creada en esta materia y en esta época se concretó en que “No se requiere sentencia penal condenatoria previa como presupuesto para la acción política, pues son independientes” (Sentencia AC-2102, 1994) y gracias a su concreción varios asuntos se fallaron al tenor de ella<sup>75</sup>.

La otra causal que reporta un significativo índice de efectividad es la Incompatibilidad por desempeño de cargo o empleo público o privado, ya que en el 25% de los casos se impuso la sanción. Al parecer a los investidos les costaba despojarse de las atribuciones propias de cargos como la presidencia, gerencia y/o miembros de mesas y juntas directivas de corporaciones universitarias, fundaciones, fondos privados, sociedades y asociaciones, entre otros<sup>76</sup>, pero a raíz de la implementación de la acción *sub examine*, se logró introducir un cambio favorable en lo que se considera un mal hábito, ya que si bien es cierto en la segunda década aumentó el número de veces en que fue invocada, también lo es, que disminuyó las veces en que se encontró

---

de contenido normativo y sin mayor análisis se inclina por cualquiera de las dos. Hace referencia a la ausencia de técnica jurídica por parte de los operadores judiciales, al momento de fallar.

<sup>75</sup> La regla en comento, nació con la Sentencia de fecha diecinueve (19) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994) dentro del Expediente No. AC- 2102 y fue reiterada en casos posteriores, como AC-2062/94, AC-2148/94, AC-10526/00, AC-10529/00, AC-063/01, AC-11854/01, AC-12546/01, AC-12321/01, PI-021/02, PI-030/02, PI-1673/04, PI- 192/06 y PI-578/08.

<sup>76</sup> A continuación se traen a colación los expedientes en los que coinciden estos presupuestos fácticos: AC-500/93, AC-632/93, AC-929/94, AC-1215/94, AC-1610/94, AC-1351/94, AC-2051/94, AC-1101/01, AC-12050/01, PI-131/02, PI-1108/09.

probada, cumpliendo el objetivo específico de fomentar la dedicación exclusiva a la función legislativa. Las demandas relacionadas con estos hechos, representan el grueso de la muestra en un 65%, mientras que el 35% restante tiene que ver con modalidades de carácter netamente político, como desempeñar funciones como presidentes de partidos o movimientos de esta índole o haber sido comisionados por el Gobierno Nacional del Presidente Pastrana, en los diálogos de paz<sup>77</sup>.

Con el advenimiento de la segunda década, hubo un incremento exagerado en la invocación de causales como: Inhabilidad por haber ejercido como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de elección (94,73%), Inhabilidad por tener vínculos de matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con funcionarios que ejerzan actividad civil o política (66,66%), y la Indebida destinación de dinero públicos (62,06%). Se piensa que el origen de este fenómeno tiene que ver, por lo menos en lo que atañe a las dos primeras causales, con la arraigada cultura regional de pretender concentrar el poder político en dos o tres familias acostumbradas a sucederse los cargos públicos más importantes (Alcalde, Gobernador y Diputados) entre sus miembros, pero que notablemente se agudizó al punto de ser considerada como sistémica<sup>78</sup> e institucionalizada<sup>79</sup> en el gobierno de

---

<sup>77</sup> Con relación a estos específicos hechos, se encuentran los procesos: AC-534/93, AC-1386/94, AC-3214/96, AC-4534/97, AC-133/01, AC-11946/01, AC-11947/01, PI-865/12.

<sup>78</sup> La corrupción es definida como “sistémica” cuando su frecuencia es tal que constituye la regla más que la excepción y se asocia de manera pertinente a la idea de “cultura de la corrupción”. En muchos países, la experiencia muestra que a menudo los líderes tienen dos caras: pueden apreciar y censurar los costos de la “corrupción sistémica”, pero también reconocer los beneficios personales y partidistas de un sistema corrupto. Cuando existe, aumenta el riesgo de los escándalos, la imagen de los corruptos y los corruptores tiene peligro de salpicarse, y es un problema en la era de la comunicación actual cuando la impunidad ya no está garantizada.

Las consecuencias de la “corrupción sistémica” incluyen la desmoralización de ciudadanos y empresarios, la inestabilidad política, gobiernos que fracasan en proveer justicia y servicios, así como un sector privado que debe

los años 2002 a 2010, pues representó el 14% de incidencia en la formulación de demandas. Y en cuanto a la última de ellas, el incremento tuvo origen por un lado, en el inusitado escándalo Pómarico, en el que los miembros de la Mesa Directiva del Senado descaradamente legalizaron contratos para el mejoramiento de las instalaciones del Congreso por valores exorbitantes e injustificados; y por el otro, en el pago de honorarios a parlamentarios que sin ejercer cabalmente con sus funciones por encontrarse privados de su libertad por procesos de narcotráfico y paramilitarismo, los recibían de forma puntual.

Otro de los fenómenos políticos que se debe relacionar en esta década, y que incide directamente en el aumento de demandas fundadas en hechos que no están enlistados exclusivamente por la Constitución como causal de Pérdida de Investidura, se concreta en la expedición del Acto Legislativo No. 001 de 2003 por medio de la cual se modificó el artículo 107 de la Carta, ya que a raíz de su entrada en vigencia se consideró que la doble militancia merecía ser objeto de esta sanción<sup>80</sup>.

---

participar en un entorno de corrupción generalizada para sobrevivir. Cuando la corrupción se torna sistémica, la acción del gobierno se hace muy ineficiente, y fracasan las políticas para estimular el progreso económico. En el caso actual de Colombia, no hay que confundirse. Pese a los índices de crecimiento económico debido a las privatizaciones, las enormes inversiones extranjeras y las exportaciones de ciertos sectores, no hay progreso económico para el conjunto, y a favor del interés y el bienestar público, sino un retroceso del poder de compra y un aumento de los índices de pobreza e indigencia. Cuando la corrupción es recurrente, puede ser considerada como verdadera ‘institución’ y puede así ser también vista como una forma de institucionalización del Estado. (Fajardo, 2002)

<sup>79</sup> La “corrupción institucionalizada” no es tan solo sistémica; también es organizada y regulada. Este escalón de corrupción, una vez enquistado en los niveles estatales, se convierte en un modo de institucionalización del Estado. Aparece como una forma de disfuncionamiento de éste, que pronto constituye una “forma de su funcionamiento”. Primero, en su relación hacia las normas, y después en la utilización y la ‘instrumentalización’ del Estado a fin de erigir la corrupción. Esta modalidad del problema se organiza con base en redes ocultas que funcionan con el principio de la confianza y el constreñimiento, similar a la “delincuencia organizada”. (Fajardo, 2002)

<sup>80</sup> Exactamente se trata de las siguientes asuntos: Sentencia de fecha once (11) de mayo de dos mil cuatro (2004). Ref.: Exp.: PI-1441; Sentencia de fecha veinticinco de mayo de dos mil cuatro (2004). Ref.: Exp.: PI-1463; Sentencia de fecha tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), Ref.: Exp.: PI-0367 y la sentencia de fecha doce (12) de octubre de dos mil diez (2010), Ref.: Exp.: 0208.

En cuanto a causales como la Inhabilidad por haber sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, se debe resaltar que el éxito de su prosperidad tasado en el 80%, obedece a la especificidad de la regla jurídica (Art. 179.1).

De acuerdo con los razonamientos que se han venido esbozando, de las cifras correspondientes a la tercera década, se puede concluir que comportamientos como el referenciado en el párrafo sub lite y el consistente en postularse para ser elegido en más de una Corporación o cargo público, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo así sea parcialmente (Art. 179.8), están llamados a la extinción; luego entonces, el carácter preventivo de la acción pública bajo estudio si se torna eficaz, por lo menos en estos dos aspectos. Vale la pena reconocer que para este periodo de tiempo, la causal autodenominada Inhabilidad General y representada con el símbolo (\*), resulta habitual ya no por las causas políticas mencionadas anteriormente, sino por interpretaciones extensivas de quienes las postulan, en el entendido que traen a colación sentencias condenatorias de tipo administrativo, fiscal y disciplinario a fin de que tengan repercusiones en la sanción política<sup>81</sup>.

También resulta conveniente traer a colación con relación a la causal originada en la inasistencia, en un periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura (Art. 183.2), que a diferencia de lo ocurrido con otras causales, es precisamente la especificidad de su consagración, la que impide arremeter

---

<sup>81</sup> De acuerdo con la muestra recolectada, el patrón fáctico fue tratado en las siguientes providencias: Sentencia de fecha veintitrés (23) de enero de dos mil siete (2007). Ref.: Exp.: 0706; Sentencia de fecha nueve (9) de noviembre de dos mil diez (2010). Ref.: Exp.: PI-0873; Sentencia de fecha veintidós (22) de enero de dos mil trece (2013). Ref.: Exp.: PI-1312; Sentencia de fecha veintiuno (21) de julio de dos mil quince (2015). Ref.: Exp.: PI-059; y por último, la Sentencia de fecha primero (1) de marzo de dos mil dieciséis (2016). Ref.: Exp.: PI-1462.

contra este tipo de penosas manías de los parlamentarios, y el motivo por el cual no hay un número representativo de demandas fundadas en esta causal, y no se ha cumplido con el objetivo de disuadir dicha costumbre. A propósito del tema, hace poco se promovió una iniciativa con el ánimo de imponer límites y castigar, lo que se ha convertido en motivo de indignación nacional, pero fue hundida rápidamente en el congreso.

A manera de cierre del análisis de la información del Cuadro No. 4, se dirá que a pesar de ser una de las prácticas más usuales por la clase política de éste país, el Tráfico de influencias como causal de pérdida de investidura parlamentaria no ha resultado eficaz, en virtud de las modulaciones de la Sala en cuanto a la exigencia probatoria<sup>82</sup>.

A continuación, entonces, se pretende ahondar en el tema relacionado con el papel de la SPCACE como juez constitucional.

### **2.1.2 Resultados de un Proceso Constitucional inédito**

La tarea impuesta a la SPCACE, no iba a ser nada fácil, pues asumir la calidad de juez en asuntos constitucionales específicamente para resolver el reproche político que la ciudadanía le hacía a los parlamentarios, lo ponía en una disyuntiva entre dos temas antagónicos por naturaleza: la aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva, tajante y sin lugar a mayores dilucidaciones, y el rol de juez constitucional, garantista por excelencia y del cual se exige cambiar radicalmente el esquema tradicional de aplicación e interpretación judicial, o

---

<sup>82</sup> Si bien es cierto han sido considerables las demandas por esta conducta, su índice de eficacia es relativamente bajo. De la muestra recolectada se encontraron los siguientes asuntos: AC-2102/94, AC-3640/96, AC-7083/99, AC-7084/99, AC-7085/99, AC-7086/99, AC-7087/99, AC-7089/99, AC-7090/99, AC-11349/00, AC-063/01, AC-093/01, AC-10960 y 11274/01, AC-11854/01, PI-0153/02, PI -059/03, PI -223/03, PI -265/03, PI -522/03, PI -580/03, PI -587/03, PI -679/04, PI -1159/04, PI-1054/08, PI-183/10, PI-639/2010, PI-935/10, PI-1559/11, PI-615/12, PI-865/12, PI-1378/12, PI-322/13, PI-786/13 y PI-528/15.

introducirle una serie de ajustes que le permitieran adaptarlo a los postulados de “la democracia del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, es decir, a una democracia sustantiva, en la que como dice Ferragiolli, la misma Constitución consagra un conjunto de derechos fundamentales que marcan el límite de lo decidible” (Vallejos, 2010, p. 1), o lo que en otras palabras se traduce, como un Estado de derecho profundo que cuenta con un ordenamiento encauzado hacia la tutela efectiva de los derechos fundamentales<sup>83</sup>.

Ésta visión iusfilosófica que ubica a la persona como centro de imputación jurídica, permite entender la trascendencia de la jurisdicción constitucional, en el sentido de considerar la Carta de derechos, como la norma suprema que vincula a todos los poderes de forma directa sin necesidad de intermediación de ley, ya que si bien ésta puede desarrollar algunas de sus cláusulas, no hace falta que exista para que las normas constitucionales obliguen; por lo anterior, el rol del juez constitucional está llamado a ser preponderantemente innovador y tuitivo, de manera que no solamente encuentre respaldo en la Constitución por considerarla normativa, eficaz, directamente aplicable y justiciable, sino que a la vez pueda asegurar su efectividad.

Sin embargo, el mandato popular había sido tajante en la materia, relevando al juez de cualquier análisis de culpabilidad a fin de evitar suspicacias con relación a la evasión de los postulados contenidos en la Carta Política y así garantizar su comportamiento digno y acorde a la investidura del cargo.

---

<sup>83</sup> El artículo 229 de la Constitución Política de 1991, precisamente consagra el Principio de Tutela Judicial Efectiva y lo hace en dos connotaciones, como un derecho de rango fundamental que tienen todos los ciudadanos y como un deber para los operadores judiciales en cuanto a en la observancia de una serie de pautas orientadas a satisfacer el compromiso estatal de garantizar el derecho de defensa, el acceso efectivo a la administración de justicia, la efectiva solución de sus conflictos de manera que su conducta se ajuste a los fines de la administración de justicia, garantizando la efectiva realización de los principios constitucionales de eficiencia, diligencia, celeridad, seguridad jurídica y el debido proceso justo sin dilaciones injustificadas.

Por eso, se revelaran a continuación algunas cifras relacionadas con la labor de la SPCACE, su evolución y tendencia, los resultados de sus análisis y algunas otras consideraciones, así:

Tabla 4. *Sentido de la sentencia*

<b>Sentido del fallo</b>	<b>No. Total de sentencias revisadas</b>	<b>Porcentaje dentro del No. total sentencias examinadas</b>	<b>No. total de sentencias emitidas en términos absolutos</b>
<b>Absolutorio</b>	187	74,8	535
<b>Condenatorio</b>	61	24,4	174
<b>Inhibitorio</b>	2	0,8	6

Fuente: elaboración propia

Según se observa de la muestra total, tan solo en el 24 % de los casos se ha condenado a los parlamentarios a la Pérdida de su investidura, resultado que siguiendo la temática central de esta parte de la investigación relativa a la jurisprudencia, solo puede significar dos cosas; una, que la acción resulta tan exigente en términos probatorios y de interpretación jurídica que la mayoría de las demandas no está llamada a prosperar, lo cual supone que el papel del juez este catalogado en una escala técnica como seguro y eficiente, y dos, que en las decisiones interfieran factores ajenos a los inherentes de la actividad judicial, lo cual se admite si la labor del juez demuestra falencias y vacíos en cuanto a los estándares de disciplina jurisprudencial.

En términos absolutos del total de sentencias emitidas por la Sala a lo largo de estas más de dos décadas, -según la información ofrecida por la Relatoría del Consejo de Estado-, se supone que han sido sancionados con “muerte política”, tan solo 102 casos, es decir, la ¼ parte, que como se verá más adelante, no fueron el resultado de una posición unánime de sus miembros

sino que por el contrario, en determinados casos, se evidenciaron grandes zanjás entre defensores y opositores de la postura condenatoria.

Por último vale la pena mencionar que deliberadamente se incluyeron en la muestra las sentencias inhibitorias, en una proporción mínima (1%), con el propósito de representar la resistencia que en los primeros años fue abanderada por la mayoría de los Consejeros, absteniéndose de realizar un estudio de fondo a las demandas de pérdida de investidura de los congresistas presentadas en los cinco primeros años, bajo la excusa de que no existía ley que desarrollara sustancial y procesalmente esta figura<sup>84</sup>, lo cual a primera vista se considera como una flagrante denegación de la prestación del servicio público de justicia y un hecho que va en contravía de los postulados fundamentales que le fueron confiados; pero que a la postre, revelan la ardua tensión que se libró al interior de la corporación y que terminó por romper su momento un mito jurídico importante en beneficio de la fuerza normativa que *per sé* posee la Constitución, pues si bien es cierto el desarrollo legal puede resultar útil y esclarecedor, también lo es, que no en todos los casos, su ausencia puede enervar la fuerza y eficacia de la norma superior.

Precisamente a raíz de este audaz comportamiento, la atención se concentra en un tema que en cualquier otro contexto no tendría importancia, pero que por la naturaleza política del asunto y por la calidad de los procesados, en materia de pérdida de investidura parece cubrir con un manto

---

<sup>84</sup> Es preciso señalar que en la búsqueda de material para la realización de esta investigación, se encontró un total de 32 sentencias inhibitorias; en las que concretamente la Sala manifestaba “temor” por desarrollar el conjunto normativo que la propia constitución les ofrecía para resolver de fondo estos asuntos, es decir, los artículos 13, 29, 229 de la C.P., tal vez por el arraigo al sistema de interpretación tradicional; sin embargo, en el universo de la muestra analizada premeditadamente no fueron incluidas en su totalidad por considerar que tenían mayor relevancia para el trabajo, aquellas en las que se analizara el tema propuesto. Como ejemplo de este suceso se pueden traer a colación algunas providencias como: Auto de fecha ocho (8) de septiembre de Mil novecientos noventa y dos (1992). Ref.: Exp.: AC-175; Sentencia de fecha veintiuno (21) de abril de Mil novecientos noventa y dos (1992). Ref.: Rad.: AC-108; Providencia de fecha primero (1) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993). Ref.: Rad.: AC - 534; Auto de fecha cinco (5) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993). Ref.: Rad.: AC 500; Providencia de fecha veintinueve (29) de abril de Mil novecientos noventa y tres (1993). Ref.: Rad.: AC-174.

de duda el desempeño del juez; se cuestiona entonces, si las razones por las que la corporación se polariza al momento de adoptar sus decisiones, obedecen a criterios jurídicos o factores políticos y si ésta práctica es habitual al interior de la corporación.

Al respecto es pertinente señalar que aunque el Constituyente fue muy sabio al blindar esta figura de cualquier intento legislativo por modificarla mediante su consagración en la Carta Fundamental<sup>85</sup>; nada se hizo en cuanto al otro contexto donde hipotéticamente podían llegar a influir los esfuerzos políticos por desvanecerla, es decir, en el seno de la autoridad elegida para conocerla, pues aunque si bien se podía calificar o cualificar la votación de manera que, por ejemplo, ésta fuera el resultado de las 2/3 o 3/4 partes de los votos de los asistentes, siempre que estos superen el 80% del total de los miembros que la integren, no habría lugar a decisiones tan cerradas como las que se enlistaran más adelante, pues automáticamente quedarían sin valor y efecto, y en esa medida se purgarían por si mismas de cualquier vicio o factor ajeno o externo al netamente jurídico que es él que debe imperar en este tipo de decisiones. Sin embargo, los miembros de la ANAC optaron una vez más por apelar a la confianza en el buen juicio, la experiencia, el profesionalismo y la trayectoria de quienes resultaran elegidos como Consejeros de Estado y según lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 144 de 1994, será válida aquella decisión que se adopte por la mayoría de los miembros que la integran, es decir, con el voto de 12 magistrados.

Por ahora y para esclarecer si este asunto se acerca más a ser catalogado como mito que una realidad, se dispuso la selección dentro del universo de la muestra, de aquellas sentencias en

---

<sup>85</sup> Tan severa es la reserva constitucional al respecto que cuando la ley ha intentado modificar el contenido de las causales constitucionales, tal dispositivo ha sido excluido del ordenamiento por razones de inexequibilidad, tal y como se puede ver en (Corte Constitucional de Colombia, 1995; Corte Constitucional de Colombia, 1996; Corte Constitucional de Colombia, 1997).

las que atendiendo al número total de consejeros participantes (A), los salvamentos de votos representaran un índice de polarización superior al 40%, y como información adicional se quiso evidenciar el total de aclaraciones a los votos prósperos, ya que como se verá, en algunos casos se declaró que pese a compartir el sentido, no ocurría lo mismo con la motivación ni jurídica, ni filosófica de la decisión.

Tabla 5. *Relación de sentencias más polarizadas*

		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
<b>Identificación de la decisión</b>	<b>Sentido de la decisión</b>	<b>No. total Consejeros que participaron en la decisión</b>	<b>No. Total de salvamentos de voto</b>	<b>No. total de aclaraciones de voto</b>
Sentencia del 10/08/93 Rad.: AC-678	Inhibitorio	21	8	10
Sentencia del 4/11/94 Rad.: AC-2062	Absolutorio	22	9	2
Sentencia del 19/03/96 Rad.: AC-3300	Condenatorio	21	9	2
Sentencia del 16/04/96 Rad.: AC-3301	Absolutorio	20	8	6
Sentencia del 14/05/96 Rad.: AC-3303	Condenatorio	23	11	1
Sentencia del 16/04/96 Rad.: AC-3304	Absolutorio	21	8	7
Sentencia del 27/05/96 Rad.: AC-3453	Absolutorio	21	9	7
Sentencia del 7/05/96 Rad.: AC-3451	Absolutorio	21	8	7
Sentencia del 13/11/01 Rad.: PI-0133	Absolutorio	17	8	0
Sentencia del 20/03/01 Rad.: AC-12157	Absolutorio	22	9	1
Sentencia del 23/05/02 Rad.: PI-021	Absolutorio	22	10	1
Sentencia del 27/08/02 Rad.: PI-025	Absolutorio	20	8	1
Sentencia del 17/04/07 Rad.: PI-192	Absolutorio	22	10	0
Sentencia del 20/11/07 Rad.: PI-286	Absolutorio	22	9	0
Sentencia del 19/01/10 Rad.: PI-708	Absolutorio	21	8	7
Sentencia del 23/03/10 Rad.: PI-198	Absolutorio	23	10	2
Sentencia del 16/11/11	Condenatorio	21	9	1

Fuente: elaboración propia

Los resultados indican que solo 17 sentencias de las 250 analizadas, se ajustan a los requerimientos propuestos, lo que en términos porcentuales equivale al 6,8%, de manera que según la temática propuesta, esto significa que la polarización radical no es una costumbre en el seno de la Sala y que el ejercicio democrático diseñado para adoptar este tipo de decisiones se desarrolla en términos generales sanamente y sin vicios. Además, se encontró que la causal que con mayor frecuencia (41,1%), propició este tipo de división, -como era de esperarse en concordancia con hallazgos anteriores-, fue la de Violación al régimen de conflicto de intereses de carácter moral, debido a la ambigüedad de su contorno.

Igualmente las cifras revelan que en el 76,47% de los casos reportados como confusos, imperó el criterio absolutorio, en consonancia con el sistema de garantías y prevalencia de derechos fundamentales, propio del Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho; impidiendo que al parlamentario se le sancione, aún en los eventos en los cuales se pueda concluir que incurrió en una conducta contraria a la ética<sup>86</sup>; todo ello bajo el arreglo del debido proceso y el también principio de legalidad, de donde deviene la básica postulación de la preexistencia normativa de la falta, la pena, y las fórmulas sustanciales del juicio, y que a su vez, conlleva la limitación menos gravosa de los derechos fundamentales, la vigencia de la presunción de inocencia hasta cuando sea desvirtuada por una decisión definitiva de

---

<sup>86</sup> Posición jurídica reiterada en la sentencia del máximo Tribunal Administrativo del 27 de enero de 1998, expediente AC-5397, Consejero Ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque, al estudiar la solicitud de pérdida de investidura del Senador Samuel Moreno Rojas, donde se dijo: “si bien obra en el expediente documento expedido por la Procuraduría General de la Nación, en octubre 11 de 2002, donde se certifica que el Senador Hoyos Montoya registra como antecedentes disciplinarios la inhabilidad por 5 años, dentro del marco jurisprudencial referenciado, esta situación no constituye por sí sola causal de pérdida de investidura de Congresista, pues no está consagrada como tal en los artículos 110 y 179 de la Constitución Política” (Consejo de Estado, 2007). No obstante existe una corriente en sentido contrario, expresada en el salvamento de voto a fallo de Ovidio Claros.

responsabilidad, descartar la analogía perjudicial para el justiciable y la resolución de las dudas a su favor (Sentencia n° AC5878, 1998).

Y como este fenómeno no puede pasar inadvertido, precisamente se traerá a colación uno de los eventos que tuvo mayor notoriedad en cuanto al dudoso manejo que los miembros de la Sala le dieron a sus votos con relación a la aparente existencia de un conflicto de intereses de carácter moral y ético que se habría presentado por la conducta de varios parlamentarios con motivo de su participación en las diferentes sesiones que se desarrollaron a propósito del proyecto de ley de seguridad ciudadana, el cual incluyó a última hora un artículo, por cuyo tenor, alcance y contenido significaría un beneficio directo para aquellos congresistas investigados en las diligencias adelantadas por la Corte Suprema de Justicia, dentro del expediente conocido públicamente como el proceso 8.000.

El beneficio concretamente se refiere en que dicho proyecto de ley pretendía convertir al enriquecimiento ilícito en un delito subalterno, es decir, que no se tipificaría sino hasta cuando se probara que el dinero tenía origen en una actividad al margen de la ley. El conflicto de intereses se presenta a criterio del demandante porque los congresistas en cuestión estaban siendo investigados para esa época por la Corte Suprema de Justicia por ese mismo delito.

A pesar de que solo seis de los nueve casos resueltos por este mismo asunto se mencionaron en el listado anterior por cumplir con los parámetros diseñados para ser catalogados como polarizados, las siguientes consideraciones se harán con base en el estudio de todos dado que comparten inusuales proceder. Se trata entonces de los expedientes AC-3299 (Consejo de Estado, 1996a), AC-3300 (Consejo de Estado, 1996b), AC-3301 (Consejo de Estado, 1996c), AC-3302 (Consejo de Estado, 1996d), AC-3303 (Consejo de Estado, 1996e), AC-3304 (Consejo

de Estado, 1996h), AC-3451 (Consejo de Estado, 1996f), AC-3453 (Consejo de Estado, 1996g) y AC-3549 (Consejo de Estado, 1996i), presentados por una sola persona con fundamento en unos mismos hechos, pero que por razones injustificadas -por lo menos en lo que al ámbito jurídico se refiere-, fueron resueltos a partir de subreglas diferentes, contradictorias y sin referente.

Es así como en siete de los nueve casos se absolvió a los enjuiciados, pero como ya se dijo, contraviniendo el rigor que merecen situaciones fácticas análogas, como por ejemplo, absolver al procesado por falta de vinculación formal a la investigación (AC-3299), cuando en el fallo proferido dentro del proceso AC-3300 se dijo para condenar “que este no era un requisito indispensable, pues el conflicto de interés incluso nacía a partir de las indagaciones preliminares dado que en esa etapa se ponen en conocimiento del indiciado los hechos que son materia de reproche”; y/o echar mano del principio *in dubio pro reo* para justificar la falta de pruebas acerca del conocimiento que tuviese el Congresista del delito por el cual cursaba una investigación en su contra, puntualizando que era obligación de las partes acreditar su dicho, tal y como sucedió en el asunto AC-3304, -cuando en otras oportunidades y haciendo uso de las facultades oficiosas del juez para ordenar pruebas, fue la propia Sala la que solicitó a la Corte Suprema de Justicia copia de las actuaciones procesales surtidas en esa sede, en aras de determinar precisamente este mismo hecho (AC-3451).

Aunado a lo anterior, se pudo establecer que los Consejeros María Eugenia Samper, Álvaro Lecompte Luna, Ernesto Rafael Ariza Muñoz y Juan Alberto Polo votaron a favor de la pérdida de investidura e incidieron en que este fuera el sentido del fallo dentro del asunto AC-3300; y a la vez, fueron ellos los que inclinaron la balanza cuando se absolvió en idénticas circunstancias al parlamentario cuestionado dentro del caso AC-3301, sin siquiera deponer sobre las razones

que los motivaron a cambiar de criterio, exigencia que como mínimo debe esperarse de aquellos que contribuyen al cambio de línea de la Sala.

Igualmente de la lectura de las aclaraciones de votos favorables a los intereses de los parlamentarios, se pone en evidencia que algunos Consejeros reconocen que el conflicto de interés de carácter moral si existió, y que aunque también omitieron el deber de ponerlo en conocimiento de la respectiva Cámara, no es posible condenar políticamente al parlamentario, entre otras razones porque no se les puede sancionar por el cumplimiento de sus funciones al participar y votar en los debates y más aún cuando lo hicieron en beneficio de la propia Constitución y ordenamiento jurídico (Sentencia AC 3300, 1996b).

Este suceso resulta interesante no solo porque cada una de las providencias tuvo un promedio de siete salvamentos de voto y seis aclaraciones, dejando ver la tensión y el desacuerdo entre los miembros de la Sala, y por consiguiente fundando vacilaciones en la opinión pública acerca de su imparcialidad, sino también porque se logró establecer otra circunstancia a la que caprichosa y arbitrariamente se le ha dado el valor probatorio que convenga a determinados intereses, ya que en algunos casos incide en la decisión el deber que tienen los parlamentarios de declararse impedidos cuando siquiera sospechen que un asunto que deba someterse a debate legislativo se encuentra en pugna con sus intereses particulares o los de sus familiares y en otros no.

A manera de cierre se dirá que dadas las condiciones que anteceden, el rol que ha desempeñado la SPCACE como juez constitucional en materia de investidura de los Congresistas se ajusta en términos generales a las exigencias del debido proceso y que la sombra de inseguridad que alguna vez cubrió su labor, no fue más que un mito que dependió en buena

medida de los ingredientes anormales y atípicos que la opinión pública y los medios de comunicación le imprimen a esta clase de juzgamientos, sumado a que como lo señala el jurista Humberto Sierra Porto; además de que la investidura lleva implícita una connotación de honor y dignidad -a partir de la cual puede exigirse a los parlamentarios más de lo que se le pide al común de los ciudadanos-, somete al magistrado a realizar el juicio de valoración con base en parámetros extra normativos que comúnmente encuentran arraigo en la moral, lo correcto, lo sensato y lo más adecuado (Sierra, 2002), ocurriendo, las más de las veces, que cuando se desatienden las palabras de las leyes so pretexto de consultar su intención, el intérprete sustituye la idea del legislador por la suya propia y en esa medida, las motivaciones de cada uno serán tan variadas como el número de miembros (Sentencia AC-2362 del Consejo de estado, 1995).

Hecha la anterior observación, se advierte un último aspecto que no por ello, deja de ser importante a la hora de valorar la satisfacción de pretensiones de justicia de los ciudadanos con relación a esta acción constitucional, como lo es, el cumplimiento por parte de las autoridades judiciales de los términos señalados para que evacuen el procedimiento; por eso, a continuación, se harán algunas reflexiones concernientes a la brevedad del término previsto para este proceso a partir de la información recaudada, así:

Tabla 6. *Promedio de duración del Proceso Constitucional de Pérdida de Investidura de Congresistas*

Promedio de tiempo	No. Total de sentencias revisadas	Porcentaje equivalente dentro de la muestra
Inferior a un (1) mes	12	4,8%
Entre uno (1) y seis (6) meses	162	64,8%
Entre más de seis (6) meses y un (1) año	53	21,2%
Entre más de un (1) año y dos (2) años	16	6,4%
Superior a dos (2) años	7	2,8%

Fuente: Elaboración propia

De la muestra recaudada se puede concluir en términos absolutos que de cada 100 acciones que fueron tramitadas, la Sala únicamente resolvió 5 de ellas respetando el término perentorio de 20 días, lo cual es un indicador sorprendentemente bajo si se tiene en cuenta el status de la acción dentro del ordenamiento jurídico Colombiano y su vital función para la democracia; a la vez, resulta que estas cifras inciden negativamente en la imagen que percibe la ciudadanía de la corporación judicial por cuanto se deslegitima, excusándose bajo el sofisma de la congestión, que como ya se vio en aparates anteriores, mal hace en predicarse de esta acción en particular teniendo en cuenta que según las cifras reveladas en la Tabla 1, tan solo se han resuelto de fondo alrededor de 715 asuntos en el término de su vigencia, o sea, aproximadamente 29 casos por año. Luego resulta inaceptable que el 9% de los mismos, obtenga una decisión de fondo, luego de que transcurrieran entre uno y hasta dos años desde su presentación. Se cree que este fenómeno, tiene que ver con el hecho de que la ley no consagra expresamente que se trata de un trámite preferente como el de la Acción de Tutela, ya que se supone que el Consejo de Estado debe darle aplicación estricta y preferencial a dichos textos, por mandato del artículo 4o. de la misma Carta.

También se observa que el grueso de las demandas, esto es, el 65% de ellas, se definen en promedio en un término que oscila entre uno y seis meses. La hipótesis que se maneja al respecto tiene asidero en la lectura de las sentencias, puesto que se observó que entre la notificación de la demanda y la fijación de fecha para audiencia transcurren aproximadamente entre tres y cuatro meses y esto a su vez, puede que tenga relación directa con el recaudo del material probatorio y/o con la agenda de la Corporación para convocar el pleno de la Sala contenciosa. No obstante, se reitera que el desconocimiento de la norma constitucional con

relación a la duración del proceso, en últimas solo sirve para aumentar la brecha de desconfianza entre elegidos y electores y el grado de sensibilidad de la opinión pública frente a los temas que los involucran<sup>87</sup>.

En resumen de lo hasta aquí expuesto, bien puede decirse que el diagnóstico de la acción de acuerdo a los resultados del cuestionario, revela que en efecto padece de algunos trastornos atribuidos en gran parte al juez constitucional, como sujeto responsable de su éxito o fracaso, ya que él con sus decisiones, es el encargado de materializar los postulados de justicia, dignidad, moralidad, ética y respeto por una de las instituciones democráticas que como ha quedado dicho, más lo necesita.

La ventaja que hasta aquí se observa, es que los males que la afectan no son profundos y por ende su tratamiento no demandará mayores esfuerzos o cambios radicales, -como lo pretenden algunos sectores.; pues se trata más bien de contadas fallas susceptibles de ajuste y coordinación, que en la práctica el Juez deberá ir incorporando a su gestión de modo que no solo cumpla con su deber de sustentar la decisión en pruebas serias y sólidas, sino que tendrá que hacerlo en un máximo de 20 días; de forma tal que se cumplan dos misiones: la primera, evitar el desgaste del aparato jurisdiccional y la segunda, crear conciencia ciudadana sobre la importancia y buen uso que debe hacerse del derecho consagrado en la Constitución Política, en aras que pueda asegurarse a la acción de pérdida de investidura el papel que le corresponde en la gran empresa de civilización de nuestras costumbres políticas.

---

<sup>87</sup> Los medios de comunicación tienen un alto grado de responsabilidad en la profundización de la brecha que existe entre electores y elegidos, debido al manejo que le han dado a estos temas, ya que al no presentar todas las características y detalles del conflicto tampoco permiten la formación de un criterio objetivo e imparcial por parte de la comunidad, que para este tipo de asuntos resulta ser más exigente e incluso le imprime fervor para que el resultado sea la muerte de aquel que se considera debe tener un comportamiento intachable, debido a la dignidad que ostenta.

En contraste con este aspecto formal, en adelante se analizará un tema de fondo relacionado con la teleología de la acción y el respeto que la SPCACE tiene por ella al momento de emitir sus decisiones, pues al parecer la introducción de algunas modulaciones en cuanto a la interpretación de las causales distan y se contraponen al régimen de responsabilidad objetiva que debe imperar en este específico juicio.

## **2.2 El valor de la decisión judicial como herramienta para legitimar la Pérdida de Investidura Parlamentaria**

### **2.2.1 Examen de las prácticas jurisprudenciales dentro del contexto de responsabilidad objetiva**

Como quedó expuesto en acápites anteriores, la Pérdida de Investidura de Congresistas fue dotada de especiales características que la catalogan como una acción *sui generis* en el ámbito jurídico nacional e internacional. Una de ellas, tal vez la más polémica, tiene que ver con el régimen de responsabilidad objetiva a partir del cual deben juzgarse las conductas de los parlamentarios. Ello, debido a la aparente contradicción entre los fines de un Estado moderno, eminentemente garantista y los postulados de un sistema de responsabilidad proscrito pero debidamente justificado por la magnitud del problema originado en las malas costumbres parlamentarias de este país.

Al respecto de éste último postulado, es necesario recordar que en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 claramente se podía ver la teleología de la acción de

pérdida de investidura, que no era otra que imponer una sanción drástica bajo la consigna de rescatar la dignidad del Congreso a quienes atentaran contra ella.

En otras palabras, el constituyente se propuso distinguir la naturaleza del juicio dirigido a preservar la dignidad del Congreso, de aquel previsto para preservar el derecho a la libertad, precisamente, en orden a la efectividad del primero. Siendo así y dado que la presunción de inocencia se erige en presupuesto de la libertad; la dignidad congresual, lo es, de la investidura. Entonces, mientras la motivación e intención cobran especial significación para un juicio donde la libertad ocupa lugar central, una y otra resultan ajenas en el juicio de desinvestidura diseñado por el constituyente, sin que admita disyuntiva alguna, para hacer prevalecer de modo efectivo la dignidad congresual y, en tal sentido, afianzar el principio democrático, la prevalencia del interés general, la separación de poderes y el principio de frenos y contra pesos, entre otros (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991b).

Y es que revisadas las exposiciones de motivos y demás debates y discusiones forjadas en el seno de la Comisión Tercera de la ANAC, se puede leer sin asomo de duda, que incluso la intención de los delegados era que la ejecución del acto o conducta objeto de reproche político, por si misma, desencadenara en la sanción sin necesidad de un juicio; sin embargo, la conclusión fue acompañar esta figura a los fines del nuevo Estado Social y democrático de Derecho que se proclamaba en la Carta Política y admitir la necesidad de un proceso judicial que terminara con una sentencia, bien en el sentido de decretar la desinvestidura o de desestimar la pretensión, todo ello, orientado por el debido proceso y rodeado de las demás garantías, ya que no puede olvidarse que se trata de un instrumento de control del que se es titular por ser ciudadano, con

miras a hacer prevalecer la institución llamada a conferir sólido sustento y legitimidad a la democracia representativa (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991c).

Ahora, dadas las especificidades del juicio de desinvestidura, estrechamente vinculadas con los fines u objetivos que el mismo busca alcanzar –transparencia, dignidad y legitimidad de la institución congresual–, los derechos políticos y el debido proceso del elegido se aplican de manera que se atienda esas particularidades, sin que de ello se siga o pueda concluirse, que los mismos dejan de ocupar un lugar central. En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia reiterada de la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sede de acción pública de constitucionalidad, como se sabe, de obligatorio cumplimiento incluso para la misma corporación en sede de revisión de tutelas:

La Constitución ha establecido la pérdida de la investidura como una sanción que es independiente de las penales que pudieran ser aplicables por la comisión de delitos y que encuentra su razón de ser en el régimen constitucional de las actividades que cumplen los congresistas. Tiene un carácter disciplinario de muy especiales características, la competencia para decretarla es atribuida de manera exclusiva a un tribunal –el Consejo de Estado– y tan sólo puede operar en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Carta Política establece. Las causas que dan lugar a ella son taxativas.

La Corte Constitucional considera que las normas constitucionales en las cuales se consagra *la pérdida de la investidura* deben ser interpretadas de manera

armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquéllas” (Sentencia C-247 de 1995).

La observancia de las severas exigencias incorporadas en la legislación positiva y, desde luego, no adscritas a ningún ordenamiento moral particular, incumbe al elegido, concierne a la sociedad en general y se convierte, además, en el criterio objetivo a partir del cual el elector ejerce control democrático sobre sus representantes directos (Solicitud de nulidad, 2017).

El control atañe a los ciudadanos en su conjunto e individualmente considerados y se encamina a depurar las corporaciones públicas, aún en contra de la voluntad de sus integrantes, quienes habrán de asistir al juicio público de su actuaciones y omisiones en el marco de las causales constitucionales previstas y afrontar el señalamiento ciudadano por haber defraudado la confianza en ellos depositada por el elector. Esto es, si el parlamentario no se ve sorprendido, tampoco tendría el juicio que desconcertar al elector con exigencias no previstas encaminadas a desvirtuar la motivación o intención considerada de antemano limpia del demandado.

Se advierte, en consecuencia, que el derecho fundamental a ejercer cargos públicos no es absoluto; se supedita a las exigencias previstas por el ordenamiento jurídico. Premisa que rige para todos los cargos públicos y que, en el caso de los Congresistas, se sujeta también por voluntad del constituyente a la confrontación pública y a una drástica sanción, tal y como la propia Corte Constitucional lo había venido reiterado en las sentencias C-319 de 1994; C-247 de 1995; C-028 de 2006; C-1056 de 2012; C-237 de 2012.

En caso de comprobar el juez que respecto del Congresista demandado en sede de acción pública de pérdida de investidura se configuró alguna de las causales que objetivamente dan

lugar a decretar su muerte política, queda de relieve que el funcionario era indigno de ser elegido en cuanto defraudó la confianza pública con tal gravedad que *“comporta la imposibilidad de volver a ser elegido para un cargo de elección popular, es decir, restringe a perpetuidad sus derechos políticos”* (Sentencia SU-424 de 2016).

Vale decir, desde antes de la contienda política, en el curso de la misma y una vez elegido para el cargo, el Congresista responde “objetivamente” si se comprueba que incurrió en la causal de pérdida de investidura, pues, al probarse lo anterior, se constata, de igual modo, que no llenó – estando compelido por la Constitución– las exigencias que la sociedad esperaba de su investidura. No podría sostenerse, por contrario, que el parlamentario que incurrió en la causal de desinvestidura por inhabilidad, sea restablecido en aras de defender su confianza, dejando a un lado la confianza que deposita el electorado en la transparencia de los procesos electorales.

Es de advertir que en estos casos el elemento cognitivo o intencional resulta irrelevante *post factum*. Carece de importancia, precisamente, porque quien resuelve lanzarse al Congreso sabe *ex ante* que está obligado a llenar unas exigencias y por ello nunca podrá sostener que fue sorprendido con requerimientos que ignoraba o que resultaban arbitrarios o desproporcionados, por lo que se entiende que la sanción es legítima en desarrollo del principio de legalidad (Sentencia C- 1056 de 2012).

Por consiguiente, lo que se reprocha a los parlamentarios en el juicio de desinvestidura no radica en haber actuado con un querer determinado (Principio de culpabilidad), sino en no obrar conforme al estándar constitucional exigible para dignificar la institución congresual. Se colige, entonces, que quien aspira a una curul no solo cumple los requisitos personales sino que conoce las restricciones que le impiden hacerlo. Abogar por lo contrario, es condonar de antemano el

desconocimiento de las inhabilidades, desdibuja la figura y la vuelve inane, lo que contraría el ordenamiento constitucional empeñado en hacer del ingreso a los cargos públicos una empresa transparente, garante de la igualdad y, por ende, de los principios democráticos, de separación de poderes y de frenos y contrapesos<sup>88</sup> (Conto, 2016)

Se concluye entonces, que la naturaleza del reproche “objetivo” civil o administrativo armoniza con el que tiene lugar en el juicio de desinvestidura, al menos en los siguientes aspectos: **i)** no se juzga si el Congresista actuó bien o mal; se valora si su conducta responde al estándar exigido por la Constitución y la ley para dignificar la institución congresual; **ii)** es un juicio de ilicitud acerca de la conducta y no del querer o motivación que la acompaña. Esto es, la conexión entre el componente anímico o intencional del Congresista y su actuación en desmedro de la dignidad congresual carece de importancia; **iii)** la libertad del elegido no se entenderá acá como “voluntariedad, representatividad o conciencia de la ilicitud simplemente como posibilidad de elección entre varias opciones según unas reglas de conducta” que el ordenamiento colombiano institucionalizó por voluntad del constituyente y no pueden ser cambiadas sino por el constituyente primario (Sentencia SC-1395 de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, 2016).

Es por ello, que en tratándose de un juicio desarrollado sobre la base de que se acrediten supuestos objetivamente previstos por el ordenamiento jurídico, se presume al imputado digno de su investidura hasta tanto se compruebe que se configura la conducta en que objetivamente se hace consistir la causal. En pocas palabras, una vez acreditada la presencia de los elementos fácticos que objetivamente estructuran la causal, se desvirtúa la presunción de dignidad de la

---

<sup>88</sup> El principio de "frenos y contrapesos", no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para asegurar otros objetivos, tales como la equidad, el control de la corrupción, etc.

investidura que ostenta el parlamentario demandado, al margen de la motivación o intención y, en general, de la representación dirigida a desconocer la norma e infringir el daño (Sentencia C-247 de 1995).

Por ende, insistir en que en el juicio de desinvestidura impere el reproche “subjetivo” de culpabilidad en aras de un innecesario e injustificado garantismo, como por años lo intentó el Congreso y como ahora por vía jurisprudencial pretende introducirlo la Corte Constitucional, desnaturaliza la acción e implica sustituir la Constitución en uno de sus aspectos axiales, usurpando facultades que no le han sido otorgadas, amén de que amplía el *arbitrio juris* con resultados no siempre predecibles y, por ende, desestabilizadores.

Ahora bien, si como quedo visto la SPCACE tiene claro que la pérdida de investidura entraña un juicio de responsabilidad objetiva, mostrando su desacuerdo con la tesis propuesta por la Corte Constitucional mediante sentencia SU -424 de 2016, las preguntas que surgen a continuación, es si durante su trayectoria como juez constitucional de desinvestidura ha sido coherente con dichos postulados al resolver los casos que se denuncian y si la modulación en la interpretación de las causales mediante la creación de subreglas se armoniza con el juicio de responsabilidad objetiva o dista de él.

En consecuencia el primer ejercicio pretende revelar con qué frecuencia la SPCACE falló aplicando criterios propios de un juicio de responsabilidad objetiva, y en cuales utilizó la creación de reglas como figura para la modulación de dicho régimen. Para tal fin, lo que se hizo fue distribuir las 250 sentencias en 17 grupos de acuerdo a las causales por las que se demandaba la pérdida de investidura y una vez ordenadas fáctica y cronológicamente, se empezó la búsqueda de aquellos casos en los que se desarrolló un ejercicio simple de cotejo entre la

conducta investigada y la norma (análisis silogístico de la conducta), el cual representa un fallo con criterios de responsabilidad objetiva; y aquellos otros casos, en los que el asunto se resolvió gracias a la creación de una subregla, discriminándolas en cada sentencia de manera que se reflejara si en ella se estaba creando, reiterando, modificando o inaplicando una de ellas.

Tabla 7. *Tendencia a decidir según el régimen de responsabilidad objetiva por parte de la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado (en términos absolutos)*

	A	B	C	D	E
<b>Década</b>	<b>No. total de veces que aplicó análisis de Responsabilidad objetiva</b>	<b>No. total de reglas creadas</b>	<b>No. total de reglas reiteradas</b>	<b>No. total de reglas modificadas</b>	<b>No. total de reglas inaplicadas</b>
<b>Primera (1992-2000)</b>	55	24	37	10	0
<b>Segunda (2001-2010)</b>	24	19	117	9	3
<b>Tercera (2011-2016)</b>	4	6	36	4	0

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, para los efectos esperados es necesario traspasar estas cifras a términos relativos porcentuales teniendo en cuenta el número total de reglas que se emitieron según la década, pues este será el común divisor para determinar el resultado esperado, de forma tal que el análisis de la información obtenida se facilite y se cumpla el objetivo propuesto. En tal sentido se logró determinar:

Tabla 8. *Tendencia en cuanto a la resolución de casos mediante esquema criterios de responsabilidad objetiva por parte de la SPCACE (en términos relativos)*

	A	B	C	D	E
<b>Década</b>	<b>Porcentaje de análisis silogístico de la conducta</b>	<b>Porcentaje de reglas creadas</b>	<b>Porcentaje de reglas reiteradas</b>	<b>Porcentaje de reglas modificadas</b>	<b>Porcentaje de reglas inaplicadas</b>
<b>Primera (1992-2000)</b>	44	19	29	8	0

<b>Segunda (2001-2010)</b>	14	11	68	5	2
<b>Tercera (2011-2016)</b>	8	12	72	8	0

Fuente: Elaboración propia

Lo primero por decir, será que en la primera década de trabajo de la SPCACE como Juez constitucional para resolver la pérdida de investidura de los Congresistas, de cada 100 sentencias, 19 casos fueron resueltos mediante la creación de una regla, y luego en 29 de ellos se reiteró alguna de las reglas anteriores, mientras que en 8 se dispuso la modificación de alguna de las 19 reglas iniciales, -valga la pena decir, sin cumplir con la respectiva carga de transparencia<sup>89</sup>, ni de argumentación<sup>90</sup> que se exige como presupuesto necesario y legítimo para este tipo de cambios-, y por último, en 44 de las sentencias, los asuntos se decidieron mediante el sistema denominado “análisis silogístico de la conducta”; lo cual representa, casi la mitad de las demandas fueron resueltas bajo un esquema de responsabilidad objetiva.

En cuanto al trabajo desplegado por la Sala en décadas posteriores, es indiscutible que la brecha entre casos resueltos mediante “análisis silogístico” propio del régimen de responsabilidad objetiva y aquellos donde se creó una regla de interpretación, se redujo, mientras

<sup>89</sup> López Medina la define como aquella en la que los jueces deben mostrar transparentemente que existe una doctrina establecida que va a ser cambiada en su nuevo fallo. Esta carga exige, además, que se citen las sentencias hito en las que se anuncia dicha doctrina y que se haga una reconstrucción caritativa y poderosa de las razones que llevaron a su adopción. Mediante esta carga se evita que haya variaciones ocultas o inadvertidas de la doctrina judicial. De la misma manera se evita que se caricaturicen las posiciones que se pretenden modificar mediante una reconstrucción completa de los argumentos que la sostenían. (López, 2007, p.92)

<sup>90</sup> El mismo autor, señala al respecto de esta carga que: “una vez reconstruida de manera caritativa la doctrina que se requiere cambiar, se debe proceder a mostrar los argumentos que justifiquen el cambio”; y si lo que se decide es apartarse de la línea jurisprudencial trazada, se deberá justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad. El estándar general de justificaciones suficientes y adecuadas, se traducen, usualmente, (i) en cambios legislativos, (ii) en cambios sociales, económicos y políticos que generen obsolescencia o injusticia en la aplicación de la doctrina vigente o, finalmente, (iii) las Altas Cortes pueden considerar que la jurisprudencia resulta errónea, por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico. (López, 2007, p.93)

la constante fué la reiteración de alguna de las subreglas ya establecidas (D), lo cual puede traducirse en el fortalecimiento del sistema del precedente judicial.

Los resultados también develan que de cada 100 asuntos puestos en conocimiento de la SPCACE, la tendencia a ser fallados bajo un esquema concreto de responsabilidad objetiva disminuye en proporción directa al aumento de un juicio de modulación de la conducta mediante la creación de subreglas, de manera que a título de conclusión puede decirse que la Sala, si bien es cierto, ha cumplido su misión principal como juez en materia de pérdida de investidura parlamentaria, resolviendo los casos bajo criterios de análisis propios de un sistema de responsabilidad objetiva, siendo ésta su consigna; también lo es, que por el ámbito constitucional del asunto y por la pluralidad de situaciones puestas en conocimiento, ha orientado su labor interpretativa hacia la creación de subreglas jurisprudenciales que de cierta manera flexibilizan la drasticidad que inspiró la figura y a la vez le restan confianza y legitimidad como juez frente a la ciudadanía.

Ahora bien, en cuanto al peso que tiene la jurisprudencia como fuente de autoridad para la toma de decisiones judiciales en la materia, se realizó un conteo del total de citas jurisprudenciales encontradas en las sentencias revisadas (Columna A). Así mismo, se hizo un conteo del número total de sentencias y del porcentaje relativo dentro del universo total, en el que no se utilizaba ningún apoyo jurisprudencial para alcanzar la decisión (columnas C y D). Finalmente se dividió el número total de citas jurisprudenciales (A) por el número total de sentencias examinadas (B) para encontrar el promedio de citas jurisprudenciales por sentencia<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> “El método descrito corresponde al utilizado por Diego Eduardo López Medina, en su libro El Derecho de los Jueces, cuando en el Capítulo 4 aborda el tema sobre el precedente vinculante vs. Jurisprudencia meramente

Es preciso mencionar que cada uno de estos aspectos, fueron identificados por décadas, en aras de ofrecer un panorama acerca de la evolución de la autoridad judicial en esta materia.

Tabla 9. *Utilización de jurisprudencia como fundamento de la decisión judicial*

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Década</b>	<b>No. total citas jurisprudencial (Internas y externas)</b>	<b>No. Total sentencias examinadas</b>	<b>No. De sentencias sin ninguna cita jurisprudencial</b>	<b>Porcentaje de sentencias sin ninguna cita jurisprudencial</b>	<b>Promedio citas jurisprudenciales por sentencia examinada</b>
<b>Primera (1992-2000)</b>	313	84	31	36,90	3,72
<b>Segunda (2001-2010)</b>	1124	129	20	15,50	8,71
<b>Tercera (2011-2016)</b>	581	37	4	10,81	15,70

Fuente: Elaboración propia

Obsérvese que la sumatoria del número de sentencias examinadas por décadas (Columna B), corresponde al total de 250 que como se dijo inicialmente integran el universo de la muestra. Ahora bien, en cuanto a los resultados, uno de los puntos más interesantes tiene que ver con el notorio incremento que por décadas se presenta en cuanto a la utilización de la jurisprudencia como fundamento de la decisión judicial en materia de pérdida de investidura de los congresistas, lo que en términos relativos significa, que el promedio de las citas jurisprudenciales en la segunda década supera en más de la mitad al promedio de las citas las hechas en la primera y a su vez, el promedio de las citaciones jurisprudenciales de la tercera década casi que duplica el promedio de las que se hicieron en la segunda, de manera que el resultado revela una ordenación ascendente (E) que puede traducirse en el interés de la Sala por disciplinar sus fallos conforme a la teoría del precedente que se reafirma con el paso del tiempo.

---

indicativa, mediante un examen de las practicas jurisprudenciales de las Altas Cortes Colombianas y los traduce en cifras” (López, 2007, p. 121).

Por otra parte, es igualmente llamativo que el número de sentencias sin ninguna cita jurisprudencial, disminuye con el pasar de los años; si bien no en las mismas proporciones que se da el fenómeno anterior, si claramente se ve como de la primera a la segunda década esta práctica se disminuye casi en un 40% y con relación a la tercera supera el 80%, cifras estas que además contrastan con el promedio reflejado en la columna D, a partir del cual se puede concluir que *grosso modo* la mengua en la toma de decisiones sin ningún apoyo jurisprudencial es directamente proporcional al aumento de citas en cada sentencia.

A continuación se siguió un procedimiento similar para encontrar el peso de la autoridad legislativa (cita a normas legales) y de esa manera compararlo con el peso relativo de la autoridad jurisprudencial, atendiendo a la siguiente información:

Tabla 10. *Utilización de fuente legal como fundamento de la decisión judicial*

	A	B	C	D	E
<b>Década</b>	<b>No. Total sentencias examinadas</b>	<b>No. de citas legislativas</b>	<b>No. total de citas a materiales jurídicos con autoridad<sup>92</sup></b>	<b>Promedio citas legislativas por sentencia examinada</b>	<b>Porcentaje citas legales comparadas con citas jurisprudenciales</b>
<b>Primera (1992-2000)</b>	84	513	771	6,10	66,53
<b>Segunda (2001-2010)</b>	129	1389	2268	10,76	61,24
<b>Tercera (2011-2016)</b>	37	401	968	10,83	41,42

Fuente: Elaboración propia

Para establecer el peso de las citas legales en la decisión judicial, tal y como se abordó el ejercicio anterior, se dividió el número total de las citas de este tipo (B) entre el número total de sentencias examinadas en la respectiva década (A) para encontrar el promedio de citas legales por sentencia (D), el cual deja ver por un lado, el arraigo y preponderancia del sistema

<sup>92</sup> El resultado allí reflejado es producto de la sumatoria del total de citas Jurisprudenciales señalado en la parte A de la Tabla 1 y el total de citas legales que se muestra en la parte B de la Tabla 2.

tradicional de fuentes del derecho al interior de la Sala, que resulta más ajustado al régimen de responsabilidad objetiva; y por el otro, el progresivo avance del sistema de precedentes, que implica el conjuro de nuevas reglas al momento de realizar el juicio de valor y en consecuencia, representa la evasión -en muchos de los casos- de la responsabilidad ética que impone la investidura de congresista.

Se encontró así que de cada 100 citas a materiales jurídicos con autoridad, en la primera década la SPCACE, al momento de decidir sobre la pérdida de investidura de los Congresistas, empleaba 67 citas legales frente 33 citas jurisprudenciales; en la segunda década el promedio se mantuvo toda vez que 61 citas eran legales y 39 jurisprudenciales, mientras que en la tercera década hubo una notoria variación, ya que en términos absolutos, se utilizaron 41 citas legales frente a 59 citas jurisprudenciales. En cuanto al porcentaje de las citas legales comparadas con las jurisprudenciales, la conclusión forzosa es que a menor uso de jurisprudencia, de otro lado, hay una utilización más fuerte de la ley como norma controlante de la decisión del caso (E) y por lo tanto, una convicción más clara del juez a fallar según la teleología de la pérdida de investidura parlamentaria.

Con la siguiente medición, se estimó conveniente determinar conforme a la tendencia por el uso del precedente judicial como método de interpretación, si por lo menos la SPCACE, realizaba este análisis con la rigurosidad que el amerita, por lo que se procedió a clasificar las citas jurisprudenciales internas de la Sala, de acuerdo a la propuesta de tipología planteada por López Medina, de forma tal que se puedan evidenciar sus momentos de mayor disciplina y rigor con relación al precedente que resulta vinculante, mediante la selección de las citas técnicas (analógicas) y aquel que solo se hace de manera indicativa, mediante la escogencia de las citas

anti técnicas. Para llevar a cabo este cometido, se tomó el universo de muestra (250 sentencias) y se organizó en 17 grupos, atendiendo el número de causales por las que se demandó en búsqueda de la pérdida de investidura de Congresistas; una vez definido el tema a tratar en cada uno de los grupos, las sentencias se clasificaron teniendo en cuenta la fecha de su emisión y los hechos en los que se fundamentaba la demanda, de manera que se advirtiera con facilidad si las citas al interior de la providencia eran en primer lugar de relación fáctica estrecha o cerrada<sup>93</sup>, en segundo lugar de relación fáctica amplia o abierta<sup>94</sup>, en tercer lugar y en orden decreciente de tecnicidad, si tan solo obedecían a un referente conceptual común<sup>95</sup> (al no tener relación por analogía); y finalmente, si se trataba de lo que se denominó cita caótica<sup>96</sup>, por ser la más indisciplinada y retórica.

Es así como el paso subsiguiente resulta ser uno de los más interesantes en la medición de comportamiento de la SPCACE, en relación con el sistema de fuentes de derecho. Para su

---

<sup>93</sup> Puede decirse, en general, que una cita jurisprudencial analógica “es aquella en la que un fallo más reciente cita la *ratio decidendi* o subregla de una sentencia anterior como norma jurídica aplicable *prima facie* al caso que se está decidiendo. El vínculo de autoridad que une a las dos sentencias se fundamenta directamente en la analogía fáctica existente entre los hechos del caso anterior y los hechos del caso presente. (...) es claro que este tipo de citas se hace cuando existe una noción clara de precedente vinculante: el caso análogo ya fallado tiene clara *fuera gravitacional* sobre el caso nuevo”. Resulta estrecha cuando estrictamente guarda identidad en el patrón factico. (López, 2007, pp. 112-113).

<sup>94</sup> “Las citas de este tipo pese a no ser estrictamente análogas frente a los hechos que se presentan para su juzgamiento, guardan suficiente analogía en los hechos como para garantizar una utilización razonable, en la sentencia posterior, de las subreglas discutidas y decantadas en la sentencia anterior” (López, 2007, pp. 112-113).

<sup>95</sup> “La autoridad jurisprudencial basada en conceptos se diferencia de la autoridad por vía de analogía porque en la decisión de un caso nuevo no cuentan tanto las similitudes fácticas con el caso anterior, sino más bien las conexiones temáticas o conceptuales abstractas que existían entre las sentencias, es por esta razón que, de hecho, el análisis e incluso la lectura de los hechos del caso. En esta forma de autoridad conceptual no importa que los hechos de la sentencia citada sean similares a los de la sentencia que se promulga, sino que encaje en un concepto o idea jurídica abstracta que abarque los supuestos de hecho del litigio. En este tipo de citaciones, la jurisprudencia no resulta, como en el caso anterior, *controlante o decisiva*” (López, 2007, p. 116).

<sup>96</sup> “Este tipo de autoridad espuria, puede calificarse de anti técnica y se presenta en aquellas sentencias en las que abundan extractos de jurisprudencia sobre muchos temas que no influyen directamente en la resolución final del caso y en los que no existe una conexión analógica o conceptual clara entre el precedente invocado y el caso sub examine” (López, 2007, p. 117).

medición, se tomó cada una de las citas jurisprudenciales internas encontradas, y se clasificaron dentro de la tipología de autoridad jurisprudencial, dando como resultado el siguiente:

Tabla 11. *Tipos de citas jurisprudenciales utilizadas por la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado (en términos absolutos)*

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Década</b>	<b>No. total de citas jurisprudenciales internas</b>	<b>No. de citas de analogía fáctica cerrada</b>	<b>No. de citas de analogía fáctica abierta</b>	<b>No. de citas de referente conceptual común</b>	<b>No. de citas retóricas</b>
<b>Primera (1992-2000)</b>	174	14	67	90	3
<b>Segunda (2001-2010)</b>	750	106	139	403	102
<b>Tercera (2011-2016)</b>	530	79	79	220	152

Fuente: Elaboración propia

No obstante a que los anteriores resultados se muestran en términos absolutos; es decir, tal y como se obtuvieron luego de la respectiva clasificación, -nótese como el total de citas jurisprudenciales internas debidamente clasificadas por décadas, es la sumatoria del número total de citas que se clasificó según la tipología-, para efectos prácticos de esta investigación, a continuación se traspasaron a términos relativos porcentuales a fin de facilitar el análisis del fenómeno que al interior de esta Sala se produce con relación a la disciplina en cuanto a la técnica del precedente de sus decisiones, tal y como se puede evidenciar:

Tabla 12. *Tipos de citas jurisprudenciales utilizadas por la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado (en términos relativos)*

<b>Década</b>	<b>No. de citas de analogía fáctica cerrada</b>	<b>No. de citas de analogía fáctica abierta</b>	<b>No. de citas de referente conceptual común</b>	<b>No. de citas retóricas</b>
<b>Primera (1992-2000)</b>	8	38	52	2
<b>Segunda (2001-2010)</b>	14	19	53	14
<b>Tercera</b>	15	15	41	29

(2011-2016)

---

Fuente: Elaboración propia

Luego entonces, de cada 100 citas de autoridad jurisprudencial realizadas en la primera década de producción de la SPCACE en materia de pérdida de investidura de Congresistas, solo se hacían 8 citas a sentencias precedentes con fundamento en analogía estricta o cerrada; 39 citas a sentencias precedentes anteriores con fundamento en analogía abierta; 52 citas a jurisprudencia anterior basada en referente conceptual común; y finalmente, solo 2 citas se hacían con mera conexión retórica a la sentencia anterior. Obsérvese como para la segunda década la tecnicidad en cuanto a la citación se redujo notablemente, pues aunque las citas de analogía estricta aumentaron en más de una tercera parte, no sucedió igual con las citas de analogía abierta que se subyugaron casi a la mitad, mientras que las de referente temático o conceptual se mantuvieron constantes en 53 y las de mera autoridad retórica o caóticas aumentaron de forma dramática a 14, lo cual se puede explicar posiblemente porque el grueso de las sentencias que sirvieron como muestra, fue expedido en esta época. Por último se dirá, que contrario a la evolución que debería reflejar el paso del tiempo en la producción jurídica del derecho, en la tercera década nada incide para que los resultados cambien pues de 100 citas, 30 tienen relación por analogía (estrecha o amplia), 41 citas se conectan por virtud de los conceptos y en cambio sí, aumentan a 29, o sea más del doble, aquellas que se consideran indisciplinadas y caóticas por no tener influencia directa en la resolución del caso.

Este panorama también resulta poco alentador, si se tiene en cuenta que la utilización de citas caóticas es la que marca un aumento progresivo con el paso del tiempo y que la preferencia por las citas conceptuales se mantiene y equivale al rededor de la mitad de la muestra total. Se considera que el porcentaje alto de este tipo de citas se explica debido al impacto

conceptualizante de la jurisprudencia acerca de la figura “pérdida de investidura” y de la “competencia”, contra decisiones judiciales en las que no fue posible que la Sala ordenara la jurisprudencia en torno a patrones fácticos. Sin embargo, no puede desconocerse que la utilización de analogías abiertas y cerradas es relativamente alta pues corresponde a la tercera parte del universo, aunque esto en gran parte se debe a situaciones de tipo procesal y no sustancial como debería ser.

En términos generales pueden señalarse que la toma de decisiones judiciales con consecuencias políticas es una labor de grandes implicaciones, en este sentido (Posner, 2011. p. 19), manifiesta que no podrá perderse de vista que “el derecho, en un escenario judicial, es simplemente el material, en el sentido más amplio, a partir del cual los jueces elaboran sus decisiones”, por lo que en virtud del imperio de la ley se llega al ejercicio legítimo de la jurisdicción. Así pues, “La fenomenología del enjuiciamiento no proporciona intuiciones útiles acerca de la motivación y el modo de pensar de los jueces (...) a la hora de emitir un juicio (y el mismo no tiene que ser necesariamente un juicio jurídico) somos conscientes de que tenemos tanto libertad como límites”. (Silva, 2001, p. 130)

### **2.2.2 Análisis de línea jurisprudencial y el régimen de responsabilidad aplicado**

El examen que se presenta a continuación, resulta ser un ejercicio más específico en aras de determinar si la actividad de la SPCACE mediante su desarrollo jurisprudencial a lo largo de estos 25 años, resulta acorde con los elementos propios de responsabilidad que por mandato popular, le son aplicables. En ese orden de ideas, y siguiendo la temática expuesta en los

capítulos que anteceden, ya se sabe que la responsabilidad objetiva propia de este juicio moral a la que se someten los parlamentarios, implica en principio que por parte del juez se realice un examen silogístico de cotejo entre la norma (premisa mayor), la conducta reprochable (premisa menor) y la conclusión (sanción o absolución); sin embargo, también conlleva que cambie radicalmente el esquema tradicional de aplicación e interpretación judicial, de manera que pueda introducir una serie de ajustes que le permitan adaptarlo a los postulados de “la democracia del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, es decir, a una democracia sustantiva, en la que como dice Ferragiolli, la misma Constitución consagra un conjunto de derechos fundamentales que marcan el límite de lo decidible” (Vallejos, 2010, p. 1), o lo que en otras palabras se traduce, como un Estado de derecho profundo que cuenta con un ordenamiento encauzado hacia la tutela efectiva de los derechos fundamentales<sup>97</sup>.

Ésta visión iusfilosófica que ubica a la persona como centro de imputación jurídica, permite entender la trascendencia de la jurisdicción constitucional, en el sentido de considerar la Carta de derechos, como la norma suprema que vincula a todos los poderes de forma directa sin necesidad de intermediación de ley, ya que si bien ésta puede desarrollar algunas de sus cláusulas, no hace falta que exista para que las normas constitucionales obliguen; por lo anterior, el rol del juez constitucional está llamado a ser preponderantemente innovador y garantista, de manera que no solamente encuentre respaldo en la Constitución por considerarla normativa, eficaz, directamente aplicable y justiciable, sino que a la vez pueda asegurar su efectividad.

---

<sup>97</sup> El artículo 229 de la Constitución Política de 1991, precisamente consagra el Principio de Tutela Judicial Efectiva y lo hace en dos connotaciones, como un derecho de rango fundamental que tienen todos los ciudadanos y como un deber para los operadores judiciales en cuanto a en la observancia de una serie de pautas orientadas a satisfacer el compromiso estatal de garantizar el derecho de defensa, el acceso efectivo a la administración de justicia, la efectiva solución de sus conflictos de manera que su conducta se ajuste a los fines de la administración de justicia, garantizando la efectiva realización de los principios constitucionales de eficiencia, diligencia, celeridad, seguridad jurídica y el debido proceso justo sin dilaciones injustificadas.

Ante éste panorama, vale la pena determinar si la SPCACE con sus decisiones quebranta los presupuestos del régimen de responsabilidad propio de la pérdida de investidura al momento de modular sus decisiones mediante la creación de reglas que faciliten la interpretación de las normas que regulan la materia y si con ésta última, se está encubriendo un análisis de culpabilidad para favorecer los intereses de los enjuiciados. En igual sentido deberá establecerse si este método de interpretación del precedente resulta compatible con el método tradicional y en esa medida si su uso no vulnera el mandato expreso del pueblo en cuanto a la drasticidad que procuro a la figura.

Para tal efecto, es preciso partir del presupuesto básico que indica que quienes acceden al escenario democrático por antonomasia lo hacen con la plena seguridad de que no están incurso en ninguna de las causales expresa, taxativa y objetivamente previstas en el ordenamiento jurídico, de manera que cuando lo transgredan les asista, como a cualquier otro ciudadano, la plena seguridad de que el juez procederá a declarar su responsabilidad por estar incurso en alguna causal de desinvestidura<sup>98</sup>. Empero, si ello no ocurre de ese modo, porque el juez opta por pasar por alto lo acontecido o modular la conducta investigada hacia una juicio de culpabilidad, el parlamentario no solo defraudará la confianza del elector y de la sociedad en general; sino que lo mismo hará el juez, evidenciando de una parte, que el elegido no estuvo dispuesto –como la Constitución se lo exige– a dejar de lado sus propios intereses en pro de la

---

<sup>98</sup> Las instituciones no compelen a los ciudadanos a convertirse en Congresistas y si voluntariamente se someten a la contienda política, al igual que cuando resultan elegidos para el cargo, saben de antemano que el proceso deberá responder a los estándares exigidos y que la gestión tendrá que ser eficiente, clara y transparente, sin perjuicio de perder la investidura por el solo hecho de incurrir en la causal, al margen de la motivación y sin que medie justificación alguna.

dignidad del Congreso y, de otra, que el juez claudicó a su favor dejando al margen su deber de rescatar la mancillada dignidad de la institución parlamentaria.

Se insiste en que la observancia de las severas exigencias incorporadas en la legislación positiva y, desde luego, no adscritas a ningún ordenamiento moral particular, incumbe al elegido, concierne a la sociedad en general y se convierte, además, en el criterio objetivo a partir del cual el elector ejerce control democrático sobre sus representantes directos<sup>99</sup>.

Sin embargo, con el paso de los años - como se pudo observar en el acápite anterior-, la labor del juez, en unas causales más que en otras y ante la pluralidad de situaciones fácticas, ha adoptado una tendencia hacia la interpretación y la creación de reglas moduladoras de la conducta que se denuncia, lo que para algunos equivale a soslayar el mandato popular, pero que para otros representa el ejercicio legítimo de su labor como órgano de cierre, con el propósito de llenar vacíos y regular su propia actividad bajo la consigna de respetar su propio precedente.

La incompatibilidad para desempeñar un cargo o empleo público o privado a primera vista resulta una causal absoluta, clara, sin vacíos o conceptos jurídicos indeterminados que ameriten que el juez construya una serie de subreglas para direccionar la interpretación de la norma, luego como consecuencia lógica se esperaría que la labor de la SPCACE se limite a la aplicación del ya conocido método silogístico propio del régimen de responsabilidad objetiva y no al establecimiento de nuevos parámetros que propicien la evasión de la sanción.

---

<sup>99</sup> Vale decir, desde antes de la contienda política, en el curso de la misma y una vez elegido para el cargo, el Congresista responde “objetivamente” si se comprueba que incurrió en la causal de pérdida de investidura, pues, al probarse lo anterior, se constata, de igual modo, que no llenó –estando compelido por la Constitución– las exigencias que la sociedad esperaba de su investidura. No podría sostenerse, por contrario, que el parlamentario que incurrió en la causal de desinvestidura por inhabilidad, sea restablecido en aras de defender su confianza, dejando a un lado la confianza que deposita el electorado en la transparencia de los procesos electorales.

Lo que se promete, en adelante es la construcción de una teoría jurídica integral (una narración) de las interrelaciones de varios pronunciamientos judiciales relevantes frente a una de las causales más polémicas y los criterios de valoración de responsabilidad que uso el juez para decidir, siguiendo la metodología que propone López Medina<sup>100</sup>.

Orientada como todas las demás causales a preservar la majestad del Congreso Nacional, ésta específicamente, prohíbe a sus miembros el ejercicio simultáneo de otras actividades profesionales puesto que por la relevancia de su misión, se espera que los parlamentarios dediquen de manera real y exclusiva su plena capacidad de producción intelectual y su tiempo a la tarea de legislar y a cuidarse de que el poder que representan pueda generarles beneficios privados, salvo contadas excepciones que se enlistan en el artículo 283 de la Ley 5 de 1992<sup>101</sup>.

El bien jurídico que se pretende proteger entonces, es el de la eficiencia en la gestión pública, pues con el desempeño simultaneo de funciones de otro cargo o empleo, el

---

<sup>100</sup> La metodología a la que se hace referencia, exige: Por una parte (i) acotar el patrón fáctico concreto (con el correlativo conflicto de intereses y derechos que le sea propio) que la jurisprudencia ha venido definiendo como “escenario constitucional” relevante; (ii) identificar las sentencias más relevantes (sentencias hito) dentro de la lía jurisprudencial; (iii) finalmente es necesario construir teorías estructurales (narraciones jurídicas sólidas y comprensivas) que permitan establecer la relación entre esos varios pronunciamientos jurisprudenciales. (López, 2007, p. 140)

<sup>101</sup> Las excepciones a las incompatibilidades previstas en el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992, son las siguientes: “1. Ejercer la cátedra universitaria. 2. Cumplir las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme a la ley y en igualdad de condiciones, tengan interés, o su cónyuge, o compañero o compañera permanente, o sus padres, o sus hijos. 3. Formular reclamos por el cobro de impuestos fiscales o para fiscales, contribuciones, valorizaciones, tasas o multas que graven a las mismas personas. 4. Usar los bienes y servicios que el Estado ofrezca en condiciones comunes a los que le soliciten tales bienes y servicios. 5. Dirigir peticiones a los funcionarios de la Rama Ejecutiva para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. 6. Adelantar acciones ante el Gobierno en orden a satisfacer las necesidades de los habitantes de sus circunscripciones electorales. 7. Ejercer las facultades derivadas de las leyes que los autoricen a actuar en materias presupuestales inherentes al presupuesto público. 8. Intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo, ante los organismos del Estado en la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para beneficio de la comunidad colombiana. 9. Participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley. 10. Siendo profesional de la salud, prestar ese servicio cuando se cumpla en forma gratuita. 11. Participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas. 12. Pertener a organizaciones cívicas y comunitarias. 13. Las demás que establezca la ley”. (Ley 5, 1992)

parlamentario actuaría en detrimento y perjuicio del interés general que representa y de los principios que orientan la función pública. No obstante, vale la pena señalar que la prohibición así contemplada en el numeral 1° del artículo 180 de la Constitución Política no se refiere a cualquier tipo de oficio o actividad que los Congresistas pudieren desempeñar, y por eso, corresponde entonces al juez constitucional emprender la no fácil tarea de materializar los fines para los cuales la ANAC dispuso esta causal, procurando siempre porque con su interpretación se respete la teleología de la acción en materia del régimen de responsabilidad aplicable y no se vulneren las garantías mínimas que el Estado Social de Derecho prevé para los procesados en materia sancionatoria; tarea para la cual, resulta indispensable reflexionar y encontrar la justa medida de aspectos como el del límite entre la función de los congresistas y el ejercicio de sus derechos fundamentales, así como, la protección de los derechos de los electores en cuanto a la continuidad de sus representantes en el Congreso, cuando éstos no han transgredido de manera manifiesta y ostensible los presupuestos éticos y legales que regulan su tarea.

Sin embargo, la interpretación de los elementos constitutivos de esta causal dependiendo de la época y de la legislación imperante no siempre ha sido un tema pacífico, ya que debido a la holgada noción de algunos de ellos, varias, variadas y contradictorias han sido las posiciones que la Corporación ha asumido en respuesta a las demandas, perturbando con ello la confianza y la seguridad jurídica que deben imperar en la noble labor de administrar de justicia.

Es así, como en un comienzo la SPCACE, bajo criterios de interpretación legal propios del análisis de responsabilidad objetiva, sostuvo que para que se configurara la causal, únicamente bastaba que el parlamentario pareciera nominalmente designado en el cargo o empleo puesto que la sola posibilidad de su ejercicio era lo que determinaba la prohibición; es decir, imperaba una

interpretación amplia de la presunción legal del artículo 832 del Código de Comercio, según la cual, dicha designación crea un vínculo que ata a la persona natural con la entidad o la persona jurídica y demanda su ejercicio bajo una situación de dependencia (Sentencia AC-632/93).

Pero con el paso del tiempo y el advenimiento de legislación que desarrollara el contenido de la causal, vinieron significativos cambios en cuanto a su interpretación, haciéndola más restringida a partir de la incorporación de específicas subreglas, que en algunos casos y sin la debida justificación fueron desconocidas pese a que el patrón fáctico resultaba análogo; en algunos otros la motivación de la decisión implicaba contradicción y por último, la polarización que se generaba al interior de la Sala a raíz de estos asuntos desafortunadamente se definió por factores desconocidos, pues los Consejeros que oscilaban entre una y otra postura rara vez expusieron sus motivos en los salvamentos, generando confusión, desconfianza e inseguridad en los destinatarios.

Bajo este contexto, la presente línea jurisprudencial se justifica en cuanto a su utilidad judicial, porque con ella se espera evidenciar la labor de la SPCACE, en cuanto al criterio de responsabilidad que aplica para resolver las demandas, frente a una de las causales más concretas y claras, como lo es, la Incompatibilidad de desempeño de cargo público o privado, ya que al no ofrecer ambigüedades se puede determinar con certeza, si ha cumplido o no con el querer del pueblo, traducido en mandato directo a través de la Carta Política.

Se trata entonces, de una línea jurisprudencial que presenta un alto grado de dificultad como quiera que el tema está revestido por un halo de subjetividad que no solo ha obstaculizado la labor creadora y unificadora del Consejo de Estado en este tema; sino que además, deslegitima

su labor en la medida que no ofrece seguridad jurídica tanto para los ciudadanos como para los parlamentarios.

En cuanto a la metodología para construirla, el primer paso es la determinación del problema jurídico (encabezado de línea)<sup>102</sup> y la postulación de las dos principales tesis con las que ha sido resuelto, luego se procederá a la clasificación de las sentencias que la integran a fin de identificar aquellas que tienen un “peso estructural fundamental” como sentencias fundadoras de línea, las sentencias hito y las sentencias confirmadoras de principio (o de reiteración) (López, 2007, p. 142); lo cual permitirá con facilidad que se identifique cual es la *ratio decidendi* que la controla.

Acto seguido se llevó a cabo el proceso de selección de 14 sentencias de pérdida de investidura de Congresista. Para ello, fue necesario identificar inicialmente un “punto arquimédico” que facilitara la ubicación de las “sentencias hito”<sup>103</sup>. En el caso bajo estudio, el punto arquimédico se concentra en la sentencia PI-924/11 a través de la cual se abordó un análisis pormenorizado del desarrollo jurisprudencial de esta incompatibilidad.

Posteriormente se adelantó un proceso de “ingeniería reversa” a través de la localización de las citas y sentencias traídas a colación a partir del punto arquimédico, lo que permitió establecer un “nicho citacional”<sup>104</sup> considerable. Siguiendo esta bitácora, el problema jurídico planteado como encabezado de línea y los resultados obtenidos fueron los siguientes:

---

<sup>102</sup> “El problema jurídico es la pregunta que encabeza la línea de jurisprudencia y que el investigador intenta resolver mediante la identificación y la interpretación dinámica de varios pronunciamientos judiciales, además de la relación de estos con otros materiales normativos (tales como textos constitucionales y legales)” (López, 2007, p. 147)

<sup>103</sup> “Aquella que pertenece al repertorio frecuente que la Corte cita en fallos subsiguientes, y que proveen la retórica y marco de análisis en el tema concreto que se estudia...” (López, 2007, p. 171).

<sup>104</sup> “De acuerdo con lo precisado por López Medina “(...) antes de empezar a analizar la sentencia a profundidad, el investigador debe hacer una lista de las citas jurisprudenciales que la sentencia arquimédica contiene. Con

Tabla 13. *Grafica Línea Jurisprudencial de la Causal 180.1 C.P.*

**Problema Jurídico:** *¿Cuál es el método de análisis que la SPCACE aplica al momento de resolver la pérdida de investidura fundada en la incompatibilidad por el desempeño de cargo o empleo público o privado?*

<b>TESIS A</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>TESIS B</b>
Método de análisis silogístico de la conducta en el que solo basta que el parlamentario se encuentre designado en empleo o cargo público o privado, para que pierda la investidura, ya que se presume que está potencialmente habilitado para desempeñarlo, y es la posibilidad de su ejercicio, el presupuesto jurídico que determina la prohibición	<b>x</b> AC-534/93 (5 salvamentos) <b>x</b> AC-500/93 <b>x</b> AC-632/93 (4 salvamentos) <b>x</b> AC-1610/94 (5 salvamentos) <b>x</b> PI-10203/00 (9 salvamentos) <b>x</b> PI-1181/08	<b>x</b> AC-1351/94 <b>x</b> AC-929/94 <b>x</b> AC-1215/94 <b>x</b> AC-1433/94 <b>x</b> AC-5814/98 <b>x</b> PI-111/01 <b>x</b> PI-131/01 <b>x</b> PI-1250/04 <b>x</b> PI-1561/05 <b>x</b> PI-316/08 <b>x</b> PI-1357/11 <b>x</b> <b>PI-924/11</b> <b>x</b> AC-865/12	Método de interpretación mediante creación y reiteración de reglas jurisprudenciales, según el cual, lo que importa no es que el parlamentario este designado en otro cargo o empleo público o privado, sino que la dinámica que comporta su ejercicio; es decir, que la gestión o el desarrollo de funciones en efecto estorben el cumplimiento de las tareas legislativas y su dedicación exclusiva

Fuente: Elaboración propia

estas nuevas referencias a la mano, el investigador puede ahora replicar el procedimiento hasta que forme un nicho citacional lo suficientemente amplio...”. (López, 2007, p. 172)

De acuerdo con la gráfica, se puede colegir que las dos tesis que resuelven el problema jurídico nacen a partir del alcance interpretativo que la Sala le ha dado a la causal al momento de evaluar la responsabilidad ética del parlamentario. En ese orden de ideas, la Tesis A, refleja una interpretación acorde a los postulados de responsabilidad objetiva, ya que como se ha referido, la causal resulta inequívoca y sin vacíos, pues para que se sancione al parlamentario solo *Basta que se encuentre simultáneamente designado en empleo o cargo público o privado, puesto que se presume que está potencialmente habilitado para desempeñarlo, ya que es la posibilidad de su ejercicio, el presupuesto jurídico que determina la prohibición*; mientras que la Tesis B, permite la creación de reglas que modulen la causal frente a la diversidad de situaciones que se presentan para ser analizadas, señalado que *lo que importa no es que el parlamentario este simultáneamente designado en otro cargo o empleo público o privado, sino que la dinámica que comporta el ejercicio de dicho cargo o empleo no le estorben el cumplimiento de las tareas legislativas; en otras palabras, que la gestión o el desarrollo de funciones no afecten materialmente la dedicación exclusiva que exige la norma.*

El gráfico de la línea también permite identificar que la mayoría de las sentencias se encuentran dentro del espectro de la Tesis B, y esto a su vez significa que es allí donde se encuentra la *ratio decidendi* que la controla, ya que se ha venido sosteniendo que para llegar a una conclusión acertada; *-no es suficiente al momento de proferir una condena, que el juez se atenga al hecho probado de que el parlamentario ostenta simultáneamente otro cargo o empleo público o privado, ya que por tratarse de materia sancionatoria debe prevalecer una interpretación restrictiva y un criterio de justicia material, a partir del cual deba probarse que efectivamente se están ejerciendo las gestiones o funciones alusivas al cargo o empleo público o*

*privado y que estas implican el quebrantamiento de la condición de dedicación exclusiva a la actividad parlamentaria que la Constitución política les impone a sus miembros*, lo cual pese a que no implica un análisis de la intención del parlamentario al momento de ejecutar la conducta reprochada, es decir, no conlleva el análisis de su culpabilidad, si permite que de cierta manera se pierda el rigor pretendido por la ciudadanía para el enjuiciamiento de los parlamentarios, pues se les permite distraer su atención cuando la consigna fue la dedicación exclusiva a la actividad legislativa.

Siguiendo la metodología prevista, a partir de la identificación de la sentencia arquimédica (Sentencia del 24 de mayo del Consejo de Estado, 2011), se da inicio al proceso de *Ingeniería de reversa* mediante la escogencia de las sentencias que van a conformar el “nicho citacional”. A continuación y atendiendo al factor cronológico y al contenido de los fallos, se presentará un breve recuento de lo sucedido al interior de la Sala y que según se refleja en el gráfico de la línea, no resultó ser un proceso tan pacífico.

La primera sentencia graficada, es la AC- 534 del 1 de octubre de 1993, y debe su lugar, a la fecha de expedición y a que representa claramente el fenómeno de polarización que existía entre los miembros de la SPCACE, el cual era el común denominador al momento de resolver cualquier tema. En esta oportunidad, la decisión de decretar la pérdida de investidura se fundamentó en el postulado de que el ejercicio del cargo se presume por el solo hecho de ostentarlo, pero bajo la certeza de que obre en el proceso prueba idónea que lo demuestre. La polémica al interior de la Sala se suscitó porque de los 22 miembros presentes, 9 aclararon voto y 5 lo salvaron, bajo el argumento de que **“no es posible que el ejercicio de todo cargo privado sea causal de incompatibilidad con el desempeño del cargo de congresista. Porque no todo**

**empleo de carácter privado puede suponer esa clase de incompatibilidad, debido a que los congresistas, sin duda alguna, conservan su calidad de ciudadanos y de personas que se desenvuelven en el mundo social**<sup>105</sup>, creando en los salvamentos, la primera subregla jurisprudencial para sustentar la postura de la Tesis B y polarizando a los miembros de la sala, por lo que se graficará en el centro de esta postura.

A los pocos días, se profiere la sentencia AC-500 del 5 de octubre de 1993, en la que la Sala resulta más tajante al momento de dar valor a la prueba recaudada con relación a la dinámica que comporta el ejercicio del cargo que coetáneamente desempeñaba el parlamentario como presidente y representante legal de la Corporación Universidad Libre, pero manteniendo eso sí, el criterio adoptado en la providencia que le antecede, ya que señala que por la sola designación se colige con facilidad la dedicación exclusiva que implicaba ese cargo, y en esa medida se contraviene la protección constitucional a la actividad legislativa, razón suficiente para despojarlo de su investidura, claramente con un análisis objetivo de la responsabilidad ética que se deriva de la infracción directa a la Carta Política.

Dos meses después, la sentencia AC-632 del 1 de diciembre de 1993, ubicada en el extremo izquierdo del espectro de la Tesis A, refleja una postura totalmente radical, propia del régimen de responsabilidad objetiva que persigue la acción, ya que no exige prueba sino que postula de manera enérgica su criterio señalando que para que un congresistas incurra en la causal bajo estudio, **solo basta que aparezca designado en el documento idóneo como titular del cargo o empleo público o privado, porque aquello indica que está potencialmente habilitado para desempeñarlo, y como el presupuesto jurídico que determina la**

---

<sup>105</sup> Los Consejeros que en esta oportunidad salvaron su voto fueron: Jaime Abella Zárata, Miren De La Lombana de Magyaroff, Amado Gutiérrez Velásquez, Álvaro Lecompte Luna y Ernesto Rafael Ariza Muñoz,

**prohibición es la mera posibilidad de su ejercicio, no hay necesidad de que también se pruebe.** Aunado a esto, sostiene que **entre la sociedad comercial y el gerente (en este caso) se crea un vínculo que si bien no es laboral, por lo menos si nace una situación de dependencia entre ellos, que se manifiesta en una actividad para el manejo, dirección y gobierno de los bienes y negocios de la sociedad, que implica, como es apenas natural, el desempeño de un cargo,** lo cual bastó para condenar políticamente al aquí enjuiciado.

En esta oportunidad asistieron veintidós Consejeros, de los cuales siete aclararon sus votos con relación a esta causal o cargo, señalando que pese a estar de acuerdo con la pérdida de investidura del parlamentario por encontrar configurada otra causal, no compartían los argumentos de la sentencia en cuanto al análisis de la causal contemplada en el Art. 180.1 de la Carta Política, concretamente porque “no todo empleo o cargo que se desempeñe en el sector privado debe dar lugar a la pérdida de la investidura de congresista. Se necesita que la labor, tarea o función que corresponda a dicho cargo o empleo, impida que el congresista **"dedique de manera real su plena capacidad de producción intelectual y su tiempo a las labores propias del parlamento"**, o que el congresista en ejercicio del cargo o empleo privado **"utilice su poder sobre las otras ramas del poder público y sobre la comunidad en general para obtener privilegios"** para su empresa, patrono, etc., y no cargos y empleos transitorios, ocasionales y no remunerados, como aquellos que a título de ejemplo se han puesto, como el miembro de la Junta Directiva en un club social, el de miembro de una Junta de Propietarios Asesora de Administrador de un Copropiedad, etc.” Dejando en estos términos establecida una segunda subregla que reafirma la Tesis B (Sentencia AC-632, 1993).

Y otros cuatro Consejeros, salvaron su voto sosteniendo que “(...) no había prueba alguna para acreditar que el demandado haya distraído el tiempo que debe dedicar a sus labores en el Congreso de la República, en tareas propias de la sociedad de la cual es Gerente; **ya que lo que se prohíbe es el desempeño, es la dinámica del ejercicio del cargo o del empleo y no el mero hecho o circunstancia de aparecer en una escritura pública o en un certificado como gerente de una sociedad comercial. En otras palabras, lo que se cuestiona es la gestión, el desarrollo que el cargo o empleo implican**”<sup>106</sup>.

Para el 22 de marzo de 1994, los argumentos de los salvamentos de voto dominan en la Sala y se convierten en la tesis que sirve para absolver al enjuiciado mediante la sentencia AC-1351, quien se desempeñaba paralelamente como miembro directivo de la Junta de una Sociedad comercial de cemento altamente reconocida en el departamento de Sucre. Adicionalmente la Sala, incorpora a la decisión nuevos aspectos por analizar en cuanto a las denominaciones de cargo y empleo, valiéndose de las normas sustantivas del trabajo y del derecho público que las definen y restringiendo con ello el alcance de su interpretación. Se considera que esta sentencia es fundadora, teniendo en cuenta que específicamente señaló que había una excepción a la norma constitucional, tal y como venía siendo interpretada, diciendo con estas palabras lo que se considera técnicamente como una de las subreglas de esta Tesis:

Del texto de la Carta parece derivarse la interpretación de que ningún congresista puede detentar, simultáneamente con esa investidura, una relación contractual laboral con empleadores privados o públicos; ni una relación de derecho público distinta con un organismo oficial. **Sin embargo, podría tener una dignidad, tarea o encargo con entes**

---

<sup>106</sup> Los Consejeros que salvaron voto en dicha oportunidad fueron: Diego Younes Moreno, Juan De Dios Montes Hernández, Julio Cesar Uribe Acosta y Álvaro Lecompte Luna.

**del sector privado, en tanto no se vea afectada su tarea como congresista, ni comprometida su responsabilidad frente del pueblo que lo eligió, por manera que pudiese terminar defendiendo o representado, al mismo tiempo, intereses privados y los públicos propios de su calidad de vocero popular.** Por lo tanto, es indispensable, en cada caso, analizar si la doble condición que desarrolla cada parlamentario, se ejerce dentro de límites razonables y permisibles; o si por el contrario, incumplió sus deberes y traspasó las barreras éticas que le señalaba su investidura, para convertirse, simple y llanamente, en un representante de intereses privados, en detrimento del mandato recibido de sus electores -negrilla propia-. (Sentencia AC-1351, 1994)

La tesis B encuentra en esta sentencia, su comienzo cuando expone:

La distinción que se hace entre la circunstancia de ser titular de un cargo, sin ejercerlo, y la de desempeñarlo, para concluir que sólo en este último caso se configurará la prohibición constitucional, no parece reflejar el contenido real de la incompatibilidad, según lo ha deducido la jurisprudencia de la SPCACE, en cuyo criterio, **la razón de ser de la limitación constitucional es, de una parte, la profesionalización del congresista, y, de otra, que pudiese terminar defendiendo o representando, al mismo tiempo, intereses privados y los públicos propios de su calidad de vocero popular**” -negrilla propia-. (Sentencia AC-1351, 1994)

Bajo esta misma trayectoria, fueron emitidas las sentencias AC-929/94, AC-1215/94, AC-1433/94, AC-5814/98, AC-12050/01, PI-111/01<sup>107</sup>, PI-131/01, PI-1250/04, PI-1561/05 y PI-

---

<sup>107</sup> La razón para que esta sentencia fuera resaltada en la gráfica de la línea jurisprudencial se concreta en que absolutamente toda la motivación de la decisión correspondía a la Tesis A, es decir, fue hilada con el propósito de condenar al parlamentario que se desempeñaba como miembro de la Junta Directiva de una sociedad que celebraba

316/08, en las que también se eximió de responsabilidad a los enjuiciados, quienes vale la pena mencionar, se encontraban designados en cargos de similar naturaleza como presidentes de cooperativas, representantes legales o miembros directivos de sociedades comerciales y sindicatos, entre otros.

La razón por la que se encuentran en el medio del escenario de la Tesis B, es porque traen a colación referentes conceptuales que se originaron en sentencias que representan su antítesis, lo cual impide el reconocimiento del criterio que sirvió de sustento para la decisión; es decir, que en todos ellos se exige la prueba de la dinámica que comporta el ejercicio del cargo o empleo, imponiendo una carga adicional al ciudadano que en principio, solo debería procurar por denunciar a aquel Congresista que ejerciera un cargo público o privado.

Ahora bien, pese a que prácticamente esta posición encarna comportamientos de la Sala que parecen no ajustarse a lo que se esperaba con la acción de pérdida de investidura y su régimen de responsabilidad objetiva, tajante y severo, es esta postura la que domina la línea; y solo en tres momentos diferentes y distantes entre ellos, la constancia que se mantenía cedió ante los argumentos que nunca debieron dejar de ser las directrices de la labor judicial en este tema.

El primero aparece con la sentencia AC-1610 de fecha 7 de septiembre de 1994, en la que la Sala nuevamente trae a colación como razón de su decisión algunos de los argumentos de la Sentencia AC-500/93, para sostener que el parlamentario simultáneamente designado como Presidente y Representante Legal de una Fundación Universitaria, se encontraba incurso en la

---

negocios con el Estado, ya que dijo, “que la sola titularidad del cargo, incluso si no está probado su ejercicio o si este efectivamente no se ha realizado, puede eventualmente configurar la prohibición que la Constitución Política establece, pues la calidad de congresista ... por sí sola le confiere esa capacidad excepcional de influencia sobre la comunidad y sobre quienes manejan dineros del Estado, conducta que la Carta Fundamental quiso evitar”;, incluso las citas que se hacen corresponden a las sentencias que pertenecen a esa amplia tendencia de interpretación; sin embargo, al final el Ponente concluye que las funciones propias del cargo no afectan la dedicación exclusiva que se reclama a los parlamentarios y absuelve, confirmando con esta última parte la secuencia que se venía sosteniendo...

incompatibilidad, “por el solo hecho de su designación, ya que se entiende que las personas jurídicas solo actúan por intermedio de sus representantes y por lo tanto, su condición, -al estar activa esa entidad-, significaba el quebrantamiento de la prohibición constitucional, además de que le otorgaba la capacidad excepcional de influir sobre la comunidad, ya que la fundación otorgaba becas académicas” y por ende, un mercado de votantes. Por la rigidez de este último argumento, se ubica la sentencia en el extremo izquierdo del espectro de la respectiva Tesis.

Vale la pena resaltar, que esta posición fue votada por diecinueve consejeros, de los cuales cinco salvaron su voto aduciendo que “La decisión se aparta del precedente contenido en la Sentencia AC- 1351/94, que señala que el congresista podrá tener una dignidad, tarea o encargo con entes del sector privado, en tanto no se vea afectada su tarea como tal, ni comprometida su responsabilidad en frente del pueblo que lo eligió, por manera que pudiese terminar defendiendo o representando, al mismo tiempo, intereses privados y los públicos propios de su calidad de vocero popular”<sup>108</sup>.

El segundo se observa en el año 2000, cuando con la sentencia PI-10203 del 18 de julio, el senador Edgar Perea pierde su investidura por causa de esta incompatibilidad, al narrar varios de los partidos que la selección Colombia jugó en un torneo internacional, de manera gratuita. El asunto es que se cuestionó la decisión judicial básicamente porque cambió las “reglas” que nunca debieron imperar, pero que así lo hacían hasta ese momento, estipulando que:

La Constitución Política estableció la incompatibilidad que se analiza, no sobre la base de que el cargo o empleo, entendidos también como oficio, se ejerza remuneradamente, mediante vínculo jurídico, sometido a dependencia o subordinación,

---

<sup>108</sup> En esta oportunidad salvaron su voto: Delio Gómez Leyva, Álvaro Lecompte Luna, Juan de Dios Montes Hernández, Carlos Arturo Orjuela Góngora y Yesid Rojas Serrano.

sin autonomía técnica, durante la jornada de trabajo del Congresista, o de manera que le impida su desempeño. No. Aquel ejercicio puede ser remunerado o gratuito, con vinculación jurídica o sin ella, bajo subordinación o con autonomía administrativa o técnica, en el tiempo libre del congresista o durante su jornada de trabajo, y la incompatibilidad es predicable aun frente al mejor de los congresistas por su cumplimiento, ya que lo que pretendió el constituyente de 1991, fue exigir la exclusividad de la labor personal de aquellos, precaver la posibilidad de un tráfico de influencias y evitar que su profesión u oficio se use en beneficio de terceros, de modo que se garantice su independencia, la cual se desvanece si el congresista entra a participar de un engranaje comercial, como cuando presta sus servicios a empresas de esta naturaleza... **Dentro de la interpretación armónica de estas disposiciones debe entenderse entonces que, con excepción de las actividades enlistadas como permitidas, a los congresistas les está vedada la realización de tareas o funciones distintas a las propias de su calidad de congresista, sean éstas públicas o privadas, remuneradas o no, con dependencia laboral o sin ella, dentro de la jornada laboral de las Cámaras o en su tiempo libre...** -Negrilla propia-. (Sentencia del 6 de octubre del Consejo de Estado, 2009, p. 2)

En conclusión, la Sala arribó a la pradera de la sanción por encontrar probado que simultáneamente con su desempeño en el Senado, Edgar Perea prestó sus servicios como locutor y comentarista deportivo de radio y televisión, ejerciendo el oficio que desde años atrás había tenido; y adicionalmente, concluyo su análisis diciendo:

No ha debido poner su contingente al servicio de empresas económicas, envueltas en la competencia comercial que generan algunas gestas deportivas, pues ello produce desconfianza y desprestigio de la institución legislativa, que debe evitarse, atendiendo estrictamente el régimen de incompatibilidades a que están sometidos los congresistas, pues que el Constituyente de 1991, como quedó analizado, precisamente no quiere que los altos intereses políticos que deben representar los congresistas, resulten cruzados con la competencia comercial de intereses privados, aunque estos sean ajenos a tales servidores. (Sentencia AC-10203, 2000)

A la sesión para su aprobación asistieron 22 consejeros, 2 de ellos aclararon sus votos y 9 lo salvaron<sup>109</sup>, no solo porque como ya se dijo, se cambió de postura, sino porque entre otras cosas, al realizar el sencillo ejercicio silogístico que desde el principio propuso la ANAC para resolver este tipo de asuntos, justificó su decisión señalando que “la providencia se apartó de los principios hermenéuticos sobre los alcances de las excepciones en disposiciones prohibitivas y realizó una interpretación amplísima de la prohibición constitucional”<sup>110</sup>; pues: “...en este caso no había razón para ir más allá de las palabras de la disposición constitucional -cargo o empleo- en el sentido en que se les entiende de ordinario, ni aún so pretexto de alcanzar lo que pretendió el constituyente, para concluir así que los congresistas deben dedicarse con exclusividad a su labor congresual, que es tanto como decir, pura y simplemente, que les está vedada toda otra actividad, cualquiera que sea. Ya que ocurre, las más de las veces, que cuando se desatienden las

---

<sup>109</sup> Los consejeros de estado que salvaron sus votos en esta oportunidad fueron: Alier E. Hernández Enríquez, Mario Alario Méndez, Alberto Arango Mantilla, Daniel Manrique Guzmán, Carlos Arturo Orjuela Góngora, Germán Rodríguez Villamizar, Julio E. Correa Restrepo, German Ayala Mantilla y Manuel S. Urueta Ayola.

<sup>110</sup> Argumento central del salvamento de voto del Consejero de Estado, Alier Hernández Enríquez.

palabras de las leyes a pretexto de consultar su intención, el intérprete sustituye a la idea del legislador la suya propia”<sup>111</sup>.

No obstante las especulaciones de tipo social y político donde los medios de comunicación tuvieron una alta incidencia, se considera que desde el ámbito de la dinámica jurídica, el cambio de postura se hizo debida y razonadamente argumentado por parte del juez constitucional, quien con gran mérito se esfuerza por justificarlo, y en esa medida tanto la decisión como el nuevo alcance interpretativo resultan válidos, de manera que se presume que este criterio deberá imperar en lo sucesivo.

Sin embargo, esto no sucedió. La única sentencia que reitero la que debía ser la postura llamada a reinar, se profirió mucho tiempo después y con ella, se concreta entonces, el tercer momento de la secuencia anunciada en la gráfica como parte de la Tesis A. Se trata de la PI-1181 del 2008, según la cual, el cargo de Gerente de una Empresa unipersonal que desempeñaba la parlamentaria le impedía por sí mismo atender las labores de tipo legislativo, bien porque sean éstas públicas o privadas, remuneradas o no, con dependencia laboral o sin ella, dentro de la jornada laboral de las Cámaras o en su tiempo libre.

Pero ¿qué pasó inmediatamente después de que la sentencia PI-10203/00 se apartara del precedente? La sala plena del máximo Tribunal de lo contenciosos administrativo desobedeció abiertamente la doctrina del precedente y sin cumplir las cargas de transparencia y argumentación, cambio de postura (tal y como lo hiciera en el mencionado asunto), emitió las decisiones dentro de los casos AC-12050/01, PI-111/01, PI-131/01, PI-1250/04, PI-1561/05 y

---

<sup>111</sup> Salvamento de voto del Consejero de Estado, Mario Alario Méndez.

PI-316/08, volviendo al escenario de la Tesis B, que como ya se dijo en apartes anteriores, resulta ser la tendencia dominante de la línea propuesta.

Con posterioridad se dictan las sentencias PI-1357/11, PI-924/11 y AC-865/11, por medio de las cuales la Sala disipa las diferencias entre las dos Tesis, razón por la que se ubican en el extremo izquierdo del espectro de la Tesis B, y complementándolas para concluir que,

El congresista está incurso en la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 180-1 de la Carta Política, cuando se demuestre el ejercicio de cualquier cargo, profesión u oficio que interfiera con su labor legislativa, sea por interposición de horarios o porque pueda dar lugar a conflicto de intereses o al tráfico de influencias, salvo las excepciones expresamente previstas por el legislador. Sin embargo, en la interpretación de la causal de pérdida de investidura debe observarse un criterio material o sustancial, de manera que exista la incompatibilidad por el desempeño real y no meramente formal de la vinculación o el contrato de trabajo. De otro lado, el sólo hecho de figurar en otra actividad puede dar lugar a la censura disciplinaria cuando sea evidente el conflicto de intereses, el tráfico de influencias o el beneficio que reporta tal permanencia, en este caso, en un registro público de la cámara de comercio. En otras palabras, salvo las actividades expresamente enlistadas como permitidas, los Congresistas no pueden ejercer distintas a las propias de su calidad de Congresista, sean éstas públicas o privadas, remuneradas o no, con dependencia laboral o sin ella, dentro del horario fijado para sesionar o en su tiempo libre. Se repite, para decretar la pérdida de investidura de Congresista no basta con aparecer en el registro de la Cámara de Comercio, sino que es preciso realizar,

cumplir o ejecutar de alguna manera funciones propias del mismo. (Consejo de Estado, 2011, p. 2)

A manera de conclusión, se dirá entonces, que la posición mayoritaria adoptada por la SPCACE en virtud del alcance interpretativo respecto de esta incompatibilidad, es la contenida en la Tesis B, a través de la modulación de la norma mediante la creación de reglas que robustezcan las garantías de un juicio casi que ajeno a los postulados de una democracia moderna, y si bien la justifican por considerarla la posición más garantista debido a que es el resultado de un trabajo sistemático y progresivo en la búsqueda de ofrecer elementos puntuales que deban ser considerados por ellos mismos como operadores judiciales y que a la postre constituyan una técnica generalizada y dominante que facilite la protección de los derechos tanto de los parlamentarios como de los ciudadanos, sin que ello signifique que se está juzgando a partir del principio de culpabilidad y que a su vez se esté quebrantando o desconociendo el sistema de responsabilidad imperante en esta materia.

Del estudio realizado, también es posible efectuar la siguiente clasificación de los fallos:

Tabla 14. *Clases de sentencias dentro de la línea jurisprudencial propuesta*

AÑO	Sentencias fundadoras de línea	Sentencias hito	Sentencias dominantes	Sentencias confirmatorias de principio
1992				
1993	AC-500/93 AC-632/93			AC-534/93
1994	AC-1351/94 AC-1610/94	PI-632/94 AC-1351/94	AC-1351/94	AC-929/94 AC-1215/94 AC-1433/94
1995				
1996				
1997				
1998				AC-5814/98
1999				
2000		PI-10203/00		
2001				PI-12050/01

			PI-111/01
			PI-131/01
<b>2002</b>			
<b>2003</b>			
<b>2004</b>			PI-1250/04
<b>2005</b>			PI-1561/05
<b>2006</b>			
<b>2007</b>			
<b>2008</b>			PI-118108
<b>2009</b>			
<b>2010</b>			
<b>2011</b>	PI-924/11	PI-924/11	PI-1357/11
<b>2012</b>			PI-865/11

Fuente: Elaboración propia

El anterior gráfico permite evidenciar que las sentencias AC-500/93, AC-632/93, AC-1351/94 y AC-1610/94 pueden ser posicionadas como sentencias fundadoras de la línea propuesta, pues corresponden a las primeras interpretaciones de la SPCACE sobre la incompatibilidad prevista en la Carta Política de de1991 y el alcance de la responsabilidad política de los parlamentarios<sup>112</sup>.

En particular, la sentencia AC-632/93 fue la primera que sostuvo una posición clara del alcance que se debía dar al momento de interpretar la incompatibilidad prevista en el numeral primero del artículo 180 de la Constitución, concretamente señalando: "...que por el solo hecho de la designación en un cargo, se vulneraba la disposición superior, ya que se creaba un vínculo que necesariamente generaría dependencia".

Por otra parte, las providencias que fueron clasificadas como sentencias hito corresponden a fallos en los cuales la sala "... tiene un conocimiento más completo de los intereses en juego y, por tanto trata de llegar a optimizaciones o maximizaciones de dichos derechos..."<sup>113</sup>. Para el

<sup>112</sup> Sobre ésta clase de sentencias López Medina sostiene que "Estos fallos usualmente proferidos en el periodo inicial de actividad de la corte (1991-1993), en los que se aprovechan sus primeras sentencias de tutela o de constitucionalidad para hacer enérgicas y muy amplias interpretaciones de derechos..." (López, 2007, p. 164).

<sup>113</sup> Refiriéndose obviamente a la Corte Constitucional. Ídem Pág. 165.

caso bajo estudio, en sentencias como la AC-1351/94, la Sala radicalmente dispuso que la prohibición constitucional “podría tener una excepción, denominándola “dignidad”, siempre que no afectara su labor congresual”. Así mismo, con la sentencia PI-10203/00, fijó parámetros más exactos sobre la forma de materializar la Tesis A, es decir, el alcance amplio de la interpretación de la incompatibilidad, tal y como se mencionó en su momento.

En cuanto a las sentencias dominantes, definidas por LOPEZ MEDINA como aquellas que contienen “...los criterios vigentes y dominantes, por medio de los cuales se resuelve un conflicto de intereses dentro de determinado escenario constitucional”<sup>114</sup>, se clasificó la sentencia PI-924/11 la cual a su vez resulta vital para desarrollo de esta línea porque contiene un pormenorizado análisis de la trayectoria que sirve de contexto al momento de concretar las subreglas que concretamente deben tenerse en cuenta para resolver estos asuntos. Las demás sentencias incluidas en la propuesta de línea jurisprudencial, fueron clasificadas en el grupo de fallos confirmatorios de principio o de reiteración. Esta sentencia en especial tiene gran valor al zanzar una discusión al interior de la Sala sobre el alcance de la presunción legal del artículo 832 del Código de Comercio, valiéndose de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-974/03) referente a este tema. (Isaza, 2014, p. 16)

A través de todo este recorrido, puede evidenciarse que la Sala desarrolló los conceptos de cargo y empleo público y privado, así como el alcance de la interpretación que debía darse a la incompatibilidad restringiendo mediante la implementación de algunas reglas lo que en esta materia les está permitido a los parlamentarios y lo que no, idea que como ya se dijo, fue

---

<sup>114</sup> Ídem Pág. 165.

planteada específicamente en la sentencia AC-924/11 y reiterada a través de la sentencias AC-865/11 ya enunciada.

### **2.3 Conclusiones del capítulo**

Con base en el análisis de sentencias de la muestra, se logró establecer que el volumen de las demandas que finalmente fueron objeto de un pronunciamiento de fondo no representa el verdadero sentimiento de indignación, desconfianza y antipatía por las costumbres parlamentarias y en consecuencia, la efectividad de su ejercicio no representa el sentimiento de desprecio por las malas costumbres parlamentarias, sino la apatía por parte de la ciudadanía y las autoridades respectivas.

Las causal que con mayor frecuencia se invocada, es la Violación al régimen de conflicto de intereses de carácter moral, debido a su holgada tipificación y a la proliferación de conductas objetos de reproche moral; lo cual ha generado que en igual medida sea esta la causal que más polémica ha suscitado debido a la diversidad de interpretaciones y variedad de reglas que se han creado para facilitar el trabajo de la SPCACE.

En lo que concierne al método de análisis utilizado para resolver la demanda de desinvestidura, está claro que en la primera década imperó el método exegético y por ende estricto, propio de la responsabilidad objetiva, pero que con el paso de los años y las nuevas tendencias en materia judicial, la SPCACE paulatinamente dió paso a la creación de subreglas que aunque no implicaban el desarrollo del principio de culpabilidad, si resultaron restando severidad al régimen, lo cual, aunado a la falta de constancia y rigurosidad en materia de respeto

por el precedente, hacían de éste un método más laxo, bajo la consigna de propiciar un escenario garantista acorde con los postulados del Estado Constitucional de derecho.

### **3 Conclusiones**

- El análisis de la muestra representativa de 250 sentencias permitió abordar varios aspectos que en toda la trayectoria de la Pérdida de Inestabilidad de los Congresistas, resultaron relevantes a la hora de contrastarlos con el régimen de responsabilidad que le es inherente. El primero, resultó ser la relevancia socio jurídico política de la figura, manifestada en el incesante interés de los destinatarios por modificarla, cercenarla o incluso eliminarla bajo la falacia de que desconoce las garantías mínimas de todo proceso; el segundo, la necesidad imperiosa de mantener en la escena política la figura, y de velar en la escena jurídica por respetar la teleología con la que fue creada debido a que los parlamentarios no han dejado de involucrarse en conductas que se consideran éticamente reprochables, bien porque se ajustan a las que ya están tipificadas o porque implican nuevas modalidades que de igual manera atentan contra la dignidad de sus cargos; el tercero, porque la tarea del juez natural permanece entre dicho debido a que el proceso de fortalecimiento de sus decisiones se torna lento e indisciplinado; el cuarto, porque las expectativas con las que se forjó la acción no se han alcanzado en términos de eficacia frente a la erradicación de las malas prácticas parlamentarias, ya que como es de conocimiento público, este tipo de comportamientos no han mermado sino que se han diversificado, luego la única

conclusión ateniéndose a los resultados de la muestra, es por lo menos en los últimos diez años, se ha disminuido notablemente la comisión de algunas de las causales enlistadas, develando que el alcance de la pérdida de investidura en la escena jurídica ha sido preventivo y disuasivo, más no erradicador; y el quinto, porque como se pudo establecer pese a los resultados, la acción de pérdida de investidura hoy por hoy se consolida como el único mecanismo de control directo con el cuentan los ciudadanos con relación al actuar de los legisladores, materializando con su ejercicio varios de los postulados del estado social y democrático de derecho.

- La investigación en su primera parte permitió establecer que la Acción de Pérdida de Investidura de los Congresistas en Colombia no encarna un verdadero juicio político, sino que más bien está inspirada en él; que bien puede catalogarse como una figura *sui generis* debido a es el resultado de un laboratorio de ingenio de juristas colombianos, en el que se mezclaron ingredientes como el interés superior de un pueblo arto de los abusos protagonizados por sus dignatarios, varios de los presupuestos de la esencia de figuras sancionatorias, algunos elementos de los mecanismos de participación ciudadana y una pizca del contundente “dolor de patria” que caracteriza al pueblo Colombiano; mas una larga y paciente lista de intentos fallidos que tardaron décadas para obtener el producto final. El resultado de esta combinación fue una Acción con rango constitucional, pública, fácil de tramitar, perentoria, imprescriptible, de única instancia e inflexible, dotada de un blindaje especial y de un procedimiento acorde con las garantías inherentes al debido proceso de los investigados, primero, porque las conductas que son objeto de reproche ético, el

procedimiento que debe surtir y la sanción a la que se enfrentan en caso de hallar probada su responsabilidad, se encuentran previamente consagrados en la Carta política y segundo, porque gracias a ese principio de legalidad los ciudadanos que se postulan a la tarea congresual tendrán pleno conocimiento sobre la responsabilidad que se deriva si resultan elegidos.

- El estudio sistemático de las 250 sentencias recolectadas permitió revelar una realidad no tan favorecedora en cuanto al ejercicio de la acción de pérdida de investidura, en primera medida porque a pesar de los esfuerzos de la ANAC por hacer de ella un instrumento ejemplarizante, los resultados revelan que su ejercicio es irrisorio en comparación con otras acciones de igual envergadura y con el descontento de la ciudadanía por el comportamiento de sus representantes, es decir, no es proporcional a las motivaciones que se tienen para ejercitarla; en segundo lugar, porque el proceso célere y dinámico con el que se creó, terminó convirtiéndose en un juicio lento cuyo análisis se funda en una serie de presupuestos probatorios interminables, muchas de las veces contradictorios y cuyas decisiones lastimosamente se muestran opuestas, deslegitimando su labor como juez en materia de moralidad pública y abriendo espacio para las suspicacias ya frecuentes en los asuntos políticos. Por último, la batalla contra su hegemonía se pierde con el advenimiento de la sentencia SU-424 de 2016, por medio de la cual se ha desconocido no solo el precedente jurisprudencial de la propia Corte Constitucional en la materia sino que de tajo contraviene el querer del constituyente primaria estableciendo el examen de culpabilidad como principio rector del juicio de desinvestidura parlamentaria,

abrogándose de paso facultades y competencias que no le corresponden, cuando deliberadamente modifica y sustituye la Carta Política.

- Gracias a la técnica con la que se desarrolló el ejercicio de construcción de línea jurisprudencial, se pudo determinar que la tendencia de la SPCACE en cuanto al método de análisis que utiliza para resolver específicamente los casos por Incompatibilidad por el desempeño de cargos públicos o privados, se inclina hacia el sistema del precedente jurisprudencial por medio del cual se introducen nuevas reglas de interpretación de la norma y se adquiere la correlativa carga de argumentación transparente, de manera que los casos análogos y futuros se fallen de la misma forma y jueces y ciudadanos gocen del privilegio de la confianza legítima y la seguridad jurídica en este tipo de decisiones. Sin embargo, también se pudo concluir que el ejercicio democrático al interior de la SPCACE, -concretado en la libertad doctrinal y los criterios jurídicos de cada uno de los magistrados-, en algunos de los casos se tradujo en notorios quebrantos a la seguridad jurídica y a la confianza de los asociados; no solo porque la mayoría de sus citas resultan antitécnicas debido a que se tratan de meros referentes conceptuales, sino porque a pesar de que esta tendencia aumenta, no sucede lo mismo con la técnica que se exige de ella. En conclusión, no existe una verdadera doctrina del precedente pues la sentencia vale como autoridad de soporte de definiciones conceptuales y, no de solución de patrones fácticos más o menos especificados.

- En lo que concierne con la compatibilidad del sistema de interpretación mediante el ejercicio silogístico propio de un régimen de responsabilidad objetiva,

bien puede decirse que resulta compatible con el llamado método del precedente, pues aunque se modula la conducta con la creación de reglas, esto no significa que se entre a determinar el grado de intención del agente frente a la falta. Desde luego que se flexibiliza la drasticidad de la sanción y en esa medida se aparta la SPCACE de la teleología de la acción en los términos como fue prevista, pero ello no implica que se aborde el análisis de otro régimen de responsabilidad basado en la culpabilidad del agente sino que estando en la misma frontera de la responsabilidad objetiva se llega en la mayoría de los casos a la absolución gracias a las reglas que se crean para resolverlo. Aquí el punto clave es que los dos métodos son compatibles pero lo que se cuestiona es que no existe fuerza vinculante de las decisiones que ya fueron emitidas para de esa misma manera proceder a la resolución de casos nuevos.

#### **4 Referencias**

Álvarez, E. (1999). *El control parlamentario*. Lima, Perú: Gráfica Horizonte.

Ahumada, M. (2005). *La jurisdicción constitucional en Europa*. Madrid, España.

1ª edición.

Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. México, D.F.:

Universidad Nacional Autónoma de México.

Asamblea Nacional Constituyente de Argentina. (1994). *Constitución de la Nación de Argentina*. Buenos Aires, Argentina.

Asamblea Nacional Constituyente de Chile. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago de Chile.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1986). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá, D.C.: LEGIS.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá, D.C.: LEGIS.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991a). Informe de Ponencia del Estatuto del Congresista de fecha dieciséis (16) de abril de mil novecientos noventa y uno (1991). *Gacetas No. 109, 26-27*.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991b). *Gaceta Constitucional No. 79, miércoles 22 de mayo de 1991*. Bogotá, D.C.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991c). *Gaceta Constitucional No. 59 del jueves 25 de abril de 1991, pp. 12-13*. Bogotá, D.C.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991d). *Anales de la Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria. Comisión Tercera del 28 de mayo de 1991*. Bogotá, D.C.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991e). *Anales de la Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria. Comisión Tercera del 6 de junio de 1991.*

Bogotá, D.C.

Asamblea Nacional Constituyente de Francia. (1958). *Constitución Federal de Francia.* París, Francia.

Asamblea Nacional Constituyente de México. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .* México, D.F.

Asamblea Nacional Constituyente de Perú. (1993). *Constitución Política del Perú.* Lima, Perú.

Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela .* Caracas, Venezuela.

Base de datos políticos de las Américas. (1998). *"Limitaciones a los parlamentarios y pérdida de la investidura": Análisis comparativo de Constituciones de los regímenes presidenciales.* Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Obtenido de <http://www.georgetown.edu/pdba/>

Beiner, R. (1987). *El juicio político [Traducción de Juan José Utrilla].* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Borea, A. (1994). *Los Elementos del Estado moderno: La legitimidad del Poder. Tomo I.* Lima, Perú: Hochman International S.A.

Brito, F. (2004). Pérdida de Investidura de los Congresistas: Una sanción de naturaleza política. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público . *Colección de Derecho Disciplinario, (8),* 15-161.

Brito, F., Quintero, L., & Fernández, J. J. (2007). *La Pérdida de Investidura de Congresistas, Diputados, Concejales, Ediles y Miembros de Juntas Administradoras Locales. Segunda Edición.* . Bogotá, D.C.: Editorial Leyer.

Cairo, O. (2000). El juicio político en el Perú. *De Iure*, II(2), 318.

Cámara de Comercio de Bogotá. (1996). Reforma de la Constitución de 1991: Análisis del Proyecto Gubernamental . pp. 79-87. Bogotá, D.C.

Cámara de Comercio de Colombia. (2013). *Confianza y uso de la acción de tutela en Colombia* . Obtenido de Corporación Excelencia en la Justicia:  
<http://www.cej.org.co/index.php/justiciometros3/3582-confianza-y-uso-de-la-accion-de-tutela-en-colombia>

Cepeda, F. (2004). *La Pérdida de Investidura de los Congresista en Colombia: Análisis de la causal relativa al conflicto de interés como instrumento para luchar contra la corrupción. Informe de la investigación para el Banco Interamericano de Desarrollo* . Río de Janeiro, Brasil: Fórum on Implementing Conflict of interest Policies in the Public Service.

Colomer, A. (1990). *Introducción al Constitucionalismo Iberoamericano*. Madrid, España: Editorial de Cultura Hispánica-AECI.

Concha, J. V. (2010). *Apuntamientos de Derecho Constitucional: La Función Legislativa. Colección clásicos*. Bogotá, D.C.: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Congreso de la República de Colombia . (1958). Ley 8 del 27 de septiembre de 1958. Bogotá, D.C.: Diario Oficial: 29783 del 6 de octubre de 1958.

Congreso de la República de Colombia. (1945). Acto legislativo 1 del 6 de febrero de 1945. Reforma constitucional de 1945. *Introducida en el Gobierno de Alfonso López Pumarejo y su política de modernización del Estado Colombiano*. Bogotá, D.C.

Congreso de la República de Colombia. (1992). *Ley 5 del 17 de junio de 1992*. *Diario Oficial No. 40.483 de 18 de junio de 1992*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/ley-5-de-1992>

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 144 del 13 de julio de 1994. Bogotá, D.C.: *Diario Oficial No. 41.449, Julio 19 de 1994*.

Congreso de la República de Colombia. (2004a). Estudio de Antecedentes : Evaluación jurídica del régimen general de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses de los congresistas. Conclusión: 12 de noviembre de 2004. *Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Programa de Fortalecimiento Legislativo*. Bogotá, D.C.

Congreso de la República de Colombia. (2004b). Estudio de Antecedentes: Graduación de las Penas con relación a la Acción de Pérdida de Investidura. Mentor: Fernando Giraldo. Fecha de conclusión: 03 de noviembre de 2004. *Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Programa de Fortalecimiento Legislativo*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (1950). Sentencia de la Sala Contenciosa del Consejo de Estado de octubre de 1950. *Anales del Consejo, Tomo LVIII, números 367-371. pp. 565-635*.

Consejo de Estado. (1992). Sentencia AC-175 del 8 de septiembre de 1992. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Guillermo Chaín Lizcano*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (1992). Sentencia del 19 de junio de 1992. Ref.: Rad.: 419 . *Sección Quinta. C.P.: Jorge Penen Deltieure*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (1993). Sentencia AC-632 . *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ponente: Miguel Viana Patiño.

Consejo de Estado. (1993). Sentencia n° 532 del 19 de febrero de 1993. *Sala Plena*. C.P.: Álvaro Lecompte Luna. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (1994). Sentencia AC-1899 del 17 de agosto de 1994 . *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. C.P. Miguel González Rodríguez. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (1995). Sentencia AC-2362. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: C.P.: Consuelo Sarria Olcos.

Consejo de Estado. (1996). Sentencia AC-3640. Bogotá: M.P.: Doctor Silvio Escudero Castro.

Consejo de Estado. (1996a). Sentencia AC-3299. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: C.P.: Joaquín Barreto Ruíz.

Consejo de Estado. (1996b). Sentencia AC 3300. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ref.: Rad.: AC-3300. C.P.: Joaquín Barreto R.

Consejo de Estado. (1996c). Sentencia AC-3301. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ref.: Rad.: AC-3301. C.P.: Amado Gutiérrez V.

Consejo de Estado. (1996d). Sentencia AC-3302. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ref.: Rad.: AC-3302. C.P.: Amado Gutiérrez V.

Consejo de Estado. (1996e). Sentencia AC-3303. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ref.: Rad.: AC-3303. C.P.: Dolly Pedraza A.

Consejo de Estado. (1996f). Sentencia AC-3451. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ref.: Rad.: AC-3451. C.P.: Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

Consejo de Estado. (1996g). Sentencia AC-3453. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ref.: Rad.: AC-3453. C.P.: Jesús María Carrillo.

Consejo de Estado. (1996h). Sentencia AC-3304. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ref.: Rad.: AC-3304. C.P.: Daniel Suárez H.

Consejo de Estado. (1996i). Sentencia AC-3549. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ref.: Rad.: AC-3549. C.P.: Ernesto Rafael Ariza M.

Consejo de Estado. (1999). Sentencia del 27 de abril de 1999. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. C.P.: *Silvio Escudero Castro*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (1999). Sentencia del 29 de junio de 1999. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. C.P.: *Nicolás Pájaro Peñaranda*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2000). Sentencia AC-8931. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: C.P.: Daniel Manrique Guzmán.

Consejo de Estado. (2000). Sentencia AC-10203. *Pérdida de Investidura del Senador*. Bogotá: Consejero Ponente: Nicolás Pajaro Peñaranda.

Consejo de Estado. (2000). Sentencia AC-11116 del 17 de octubre de 2000. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. C.P.: *Mario Alario Méndez*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2000). Sentencia AC-9877 del 5 de septiembre del 2000. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. C.P.: *Juan Alberto Polo Figueroa*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2001). Sentencia AC-11946. *Sala Plena*. Bogotá: M.P.: German Rodríguez Villamizar.

Consejo de Estado. (2001). Sentencia AC-12546 del 8 de agosto de 2001. C.P.: *María Elena Giraldo Gómez*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2002). Sentencia del 14 de mayo de 2002. Exp.: Rad.: 11001-03-15-000-2001-0211-01(PI-031). *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Nicolás Pájaro Peñaranda*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2002). Sentencia del 30 de agosto de 2002. *Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Darío Quiñones Pinilla*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2003). Sentencia del 15 de mayo de 2003 . *Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Camilo Arciniegas Andrade*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2004). Sentencia del 22 de abril de 2004. *Sección Primera. M.P.: Rafal E. Ostau de Lafont Pianeta*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2004). Sentencia del 9 de diciembre de 2004. Rad.: PI 15001-23-31-000-2004-0648-01. *Sección Primera. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2008). Sentencia del 30 de octubre de 2008 . *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Martha Sofía Sanz Tobón*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2008). Sentencia del 6 de marzo de 2008. Ref.: Rad.: 11001-03-28-000-2006-00013-00 . *Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P.: Martha Sofía Sanz Tobón*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2009). Sentencia del 11 de mayo de 2009. Exp.: Rad.: PI 11001-03-15-000-2009-00043-00. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Alfonso Vargas Rincón*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2009). Sentencia del 16 de junio de 2009. Ref.: Rad.: 11001-03-15-000-2009-0291-00(PI). *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. C.P.: *Myriam Guerrero De Escobar*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2009). Sentencia del 6 de octubre . *Sala de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

Consejo de Estado. (2010). Sentencia del 23 de marzo. *Sala Plena de Lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Rad.: 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Consejo de Estado. (2010). Sentencia del 6 de abril de 2010. *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. C.P.: *Myriam Guerrero de Escobar*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2011). Sentencia del 13 de junio de 2011. *Sala Plena Contencioso Administrativo. Sección Quinta*. C.P.: *Susana Buitrago Valencia*. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2011). Sentencia del 8 de febrero de 2011. Ref.: Rad.: 11001-03-15-000-2010-00990-00(PI). *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*. C.P.: *Ruth Stella Correa Palacio*. Bogotá, D.C.

Consejo Nacional Electoral. (2010). Resolución 1480 del 3 de julio de 2010. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47769 de julio 13 de 2010.

Conto, S. (2016). *Solicitud de nulidad de la Sentencia SU-424 de agosto 11 de 2016*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-1056 de fecha 6 de diciembre de 2012. Referencia: expedientes D-9131, D-9136 y D-9146. . Bogotá: Sala Plena: M.P.: Nelson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional. (2016). Sentencia SU-424 de fecha 11 de agosto de 2016, Ref.: Exp. T – 3331156, T – 4524335, . Bogotá: Sala Plena: M.P. : Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional de Colombia . (1998). Sentencia T-162 del 30 de abril de 1998. *Sala Tercera de Revisión. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.* Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia . (2003). Sentencia C-207 del 11 de marzo de 2003. *Sala Plena de la Corte. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.* Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992. Ref.: Exp.: D-056 y D-092. *Sala Plena. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.* Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-11 del 21 de enero de 1994 . *Sala Plena de la Corte. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.* Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-319 . *Sala Plena de la Corte.* Bogotá: M.P.: Hernando Herrera Vergara. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-319-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994 Sala Plena de la Corte. M.P.: Hernando Herrera Vergara.* Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-319-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C- 247 del 1 de junio de 1995. *Sala Plena de la Corte. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo*. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia No. C-247 . *Reserva de Ley Estatutaria*. Bogotá: M.P.: José Gregorio Hernández Galindo. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-247\\_1995.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-247_1995.html)

Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia T-193 del 4 de mayo de 1995. Ref.: Exp.: T-56727. *Sala Plena. M.P.: Carlos Gaviria Díaz*. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-280 . *Código disciplinario único*. Bogotá: M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-280-96.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia C-473 . *Pérdida de investidura de concejal*. Bogotá: M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-473-97.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-680 del 19 de noviembre de 1998. Ref.: Exp.: D-2095. *Sala Plena. M.P.: Carlos Gaviria Díaz*. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia C-542 del 28 de julio de 1999. Ref.: Exp.: T-151643. . *Sala Plena. M.P. Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia SU-1159 del 4 de diciembre de 2003. Ref.: Exp.: T-603030. *Sala Plena. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa*. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia C-590 del 8 de junio de 2005. Ref.: Exp.: D-5428. *Sala Plena*. M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia T-086 de fecha ocho (8) de febrero . *Sala Segunda de Revisión*. Bogotá: Ref.: Exp.: T-1400769. M.P.: José Manuel Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia SU515 . Bogotá: Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/SU515-13.htm>

Courtis, C. (2006). El Juego de los Juristas, ensayo de caracterización de la Investigación Dogmática. En C. Courtis, & M. Atienza, *Observar la ley: Ensayos sobre metodología de la Investigación Jurídica* (págs. 142-145). Madrid, España: Editorial Trotta S.A.

Díaz, J. (1993). *La Constitución Política de Colombia*. Bogotá, D.C.: Temis.

Eastman, J. M. (1998). *Constitucionalismo Latinoamericano. Tablas comparativas de las cartas políticas de los países de América del Sur* . Bogotá, D.C.: Cámara de Representantes; Tercer Mundo Editores.

Esparza, A. (2001). El Juicio Político . *Cuadernos de la Judicatura, II(11)*. México, D.F.: Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas .

Fajardo, M. (2011). Jurisprudencia del Consejo de Estado al día. *Sala Contenciosa*. Bogotá: Consejo de Estado.

García, A. (2008). Acusación Constitucional, Juicio Político y Antejjuicio desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial . *Noveno Cuaderno de Trabajo del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Perú*. Lima, Perú.

García, E. (1982). *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*. Segunda Edición. Madrid: Civitas.

Giraldo, F. (2004). *Estudio de Antecedentes: Graduación de las Penas con relación a la Acción de Pérdida de Investidura*. Bogotá, D.C.: Congreso de la República de Colombia. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Programa de Fortalecimiento Legislativo.

González-Varas, S., Villalba, F., & Cassagne, J. (2005). Estudios y Comentarios: El Derecho Administrativo Iberoamericano. *Instituto de Investigación Urbana y Territorial [UIT], Vol. 9. Ministerio de Administraciones Públicas*. Madrid.

Granada, A. (1994). Asamblea Nacional Constituyente y Constitución Política de 1991. *Pensamiento Humanista*, (2), 83-95.

Grimaldos, A. (2011). *Causales de pérdida de Investidura ¿Infracción disciplinaria o especial?; incidencia de un dilema en la competencia del procurador para investigar, juzgar y sancionar a los Congresistas (Tesis Magister en Derecho Público)*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Heidegger, M. (2005). *Introducción a la Fenomenología de la Religión*. Madrid, España: Siruela. Obtenido de <http://www.lecturalia.com/libro/11436/introduccion-a-la-fenomenologia-de-la-religion>

Hernández, A. (1998). *Pérdida de Investidura de Congresistas y Concejales*. Bogotá, D.C.: Rodríguez Quito Editores.

Hernández, A. (2002a). Separación de los Poderes y Representación en el Presidencialismo Americano. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional : Sistema representativo y democracia semidirecta* (pág. 312). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Hernández, A. (2002b). El Congreso de la República. *Credencial Historia*, (145), 2-12.

Ibarra, M. J. (2009). *Documento de Trabajo: Acción Electoral y Acción de Pérdida de Investidura. IV Curso de Formación Judicial para Magistrados, Magistradas, Jueces y Juezas de la República*. Bogotá, D.C.: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Isaza, G. (2014). *El derecho al agua y el mínimo vital en el marco del servicio público domiciliario de acueducto en Colombia*. Obtenido de Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario:

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10499/16076497-2015.pdf>

López, D. (2007). *El Derecho de los Derechos*. Bogotá: LEGIS.

Lozano, G. (2009). Control Político y Responsabilidad Política en Colombia. *Revista Derecho del Estado - Universidad Externado de Colombia*, (22), 231-244.

Maldonado, A. (2011). *La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral*. Bogotá, D.C.: FESCOL.

Mora, C. (2011). Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Cuestiones Constitucionales*, 4, enero-junio, 85-113.

Ossa, J. (2000). *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Bogotá, D.C.: LEGIS.

Paniagua, V. (1999). La justiciabilidad de los actos políticos-jurisdiccionales del Congreso. ¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político? . En V. Paniagua, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* (págs. 181-204). Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Parra, W. (1994). *Manual de procedimiento contencioso administrativo*. Bogotá, D.C.: Ediciones Jurídicas del Profesional.

Pedroza, S. T. (1997). *El Congreso de la Unión : Integración y regulación*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Pérez, J. (2003). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, D.C.: Temis.

Pinillos, C. (2001). *La Constitución Política y la pérdida de la investidura de congresista: Estudio jurisprudencia*. Bogotá, D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Platón. (2006). *La República*. Buenos Aires: Edición Electrónica. Obtenido de <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Platon/LaRepublica>

Presidencia de la República de Colombia . (1950). Decreto número 3485 del 23 de noviembre de 1950. Bogotá, D.C.: Diario Oficial: 27733 del 20 de octubre de 1951.

Presidencia de la República de Colombia. (1984). Decreto 1 del 2 de enero de 1984. Código Contencioso Administrativo. Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 36.439, del 10 de enero de 1984.

Procuraduría General de la Nación. (1994). Concepto. Oficio No. 389 del 4 de marzo de 1994. *Proceso Pérdida de Investidura D-470*. Bogotá, D.C.

Quinche, M. F. (2009). *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas: La Función Legislativa*. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.

Quiroga, H. (1991). *Derecho Constitucional Latinoamericana*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramírez, J. (2004). *La Acción de Pérdida de Investidura de los Congresistas*. Bogotá, D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Renella, M. P. (2004). El control parlamentario en el ordenamiento jurídico Argentino: Documentación Administrativa. *El Derecho Administrativo en Argentina: Situación y tendencias actuales*, (269-270), mayo - diciembre, 209-229.

Rousseau, J. J. (2001). *El Contrato Social*. (Trad. esp. de Dr. Doppelheim). De la colección *Proyectos Ánfora*, S.L. Madrid, España: Mestas Ediciones Escolares.

Salgado, H. (2003). Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana. En I. I. Humanos, *Justicia, libertad y derechos humanos: Ensayos en homenaje Rodolfo E. Piza Escalante. Tomo I* (págs. 155-199). San José de Costa Rica : Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Santiago, F. Y. (2011). Juicio de Responsabilidades a Altos Magistrados del Órgano Judicial: Entre el juicio político y el penal. *La Jurídica*, 8(1), 1-8.

Sauquillo, J. (2002). Representación Política y Democracia. En E. Díaz, & J. L. Colomer, *Estado, Justicia, Derecho : filosofía y pensamiento*. Madrid: Alianza.

Serrano, A. (2006). Ética y Política. *Revista Polis*, (10), 1-14.

Sierra, H. (2002). El Proceso Constitucional de la Pérdida de Investidura de los Congresistas en Colombia. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho*

*Constitucional*. V. 6 (págs. 559 – 580). Colombia: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sieyes, E. (2003). *¿Qué es el Tercer Estado?* Madrid, España: Alianza Editorial.

Torres, I. (2003). Las inexploradas consecuencias del Principio de Soberanía Popular: Un comentario a la obra de Tommaso Edoardo Frosini “Forme di governo e partecipazione popolare”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23(69), 397-407.

Trejos, A. (1995). *Teoría de las Acciones Constitucionales*. México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A. Obtenido de

<http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/TeoriasAccionesConstidrTrejos.html>

Universidad de Antioquia . (2009). *Séptima Papeleta* . Obtenido de <http://www.udea.edu.co/>

Urrego, M. Á. (s.f.). La Crisis del Estado Nacional en Colombia : La Perspectiva del Estado y sus funciones. En M. Á. Urrego, *Diálogos de saberes : Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales* (págs. 155-168). Bogotá, D.C.: Universidad Libre de Colombia.

USAID. (2006). *Modelo de Gestión Ética para entidades del Estado: Fundamentos conceptuales y Manual Metodológico*. Bogotá, D.C.: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Vallejos, A. (2010). *El rol del Juez constitucional y la Democracia*. Obtenido de Pontificia Universidad Católica del Perú:  
[http://csj.gob.sv/Comunicaciones/Boletin\\_informativo/2010/Octubre\\_2010/conferencia%20dr.%20vallejo.pdf](http://csj.gob.sv/Comunicaciones/Boletin_informativo/2010/Octubre_2010/conferencia%20dr.%20vallejo.pdf)

Van Der Hulst, M. (2000). *El Mandato Parlamentario. Estudio comparativo mundial*. Ginebra, Suiza: Unión Interparlamentaria.

Wikipedia. (2014). *Asamblea constituyente*. Obtenido de [https://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea\\_constituyente](https://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea_constituyente)

Wikipedia. (s.f.). *Juicio Político*. Obtenido de [https://es.wikipedia.org/wiki/Juicio\\_pol%C3%ADtico](https://es.wikipedia.org/wiki/Juicio_pol%C3%ADtico)

Witherell, E. (s.f.). *Henry David Thoreau : Pequeña Antología* . Obtenido de <http://es.scribd.com/doc/50760092/11/LA-ESCLAVITUD-EN-MASSACHUSETTS>

Younes, D. (1998). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, D.C.: LEGIS.

Zuluaga, R. (2009). El Estatuto de los Parlamentarios en Colombia. *Dikaion: Lo justo*, 17(12).

Zúñiga, F. (2006). Responsabilidad Constitucional y Gobierno. *Ius et Praxis*, 12(2), 43-74.

## 5 Anexos

### Anexo 1. Formato análisis de sentencias

<b>1. IDENTIFICACION DE LA SENTENCIA</b>
<b>2. PROBLEMA JURÍDICO</b>
<b>3. CAUSAL O CAUSALES INVOCADAS</b>

<b>4. PROMEDIO DE TIEMPO PARA EMITIR EL FALLO</b>
<b>5. QUORUM</b>
<b>6. PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES RELEVANTES PARA LA DECISIÓN</b>
<b>7. TIPO DE ARGUMENTOS DE LA DECISIÓN</b>
<b>8. SE CREA, MODIFICA O REITERA ALGUNA REGLA JURIDICA?</b>
<b>9. SENTIDO DE LA DECISIÓN</b>
<b>10. TESIS DE LOS SALVAMENTOS</b>

## **Anexo 2. Cuestionario aplicado a las sentencias**

**PREGUNTA No. 1: EN QUE DECADA SE PROFIRIÓ LA SENTENCIA?**

**R/. PRIMERA (1991-2000)**

**SEGUNDA (2001-2010)**

**TERCECRA (2011-216)**

**PREGUNTA No. 2:** QUIEN INCOA LA ACCION?

**R/.** CIUDADANOS

MINISTERIO PÚBLICO

MESAS DIRECTIVAS DE LAS CAMARAS CONGRESO

OTROS

**PREGUNTA No. 3:** CAUSALES QUE SE INVOCAN EN LA DEMANDA?

**R/.**

**PREGUNTA No. 4:** CUAL FUE EL PROMEDIO DE TIEMPO PARA EMITIR EL FALLO?

**R. /** MENOS DE UN MES

ENTRE UN MES Y SEIS MESES

ENTRE SEIS MESES Y UN AÑO

ENTRE UN AÑO Y DOS AÑOS

MAS DE DOS AÑOS

**PREGUNTA No. 5:** CUAL ES EL SENTIDO DE FALLO?

**R/.** CONDENATORIO

ABSOLUTARIO

**PREGUNTA No. 6:** CUANTOS MAGISTRADOS ASISTIERON A LA SESIÓN PARA VOTAR LA SENTENCIA?

**R/.**

**PREGUNTA No. 7:** CUANTOS DE SALVAMENTOS DE VOTO TUVO LA SENTENCIA?

**R/.**

**PREGUNTA No. 8:** CUANTAS ACLARACIONES DE VOTO TUVO LA SENTENCIA?

**R/.**

**PREGUNTA No. 9:** EN LA SENTENCIA SE PLANTEA CONCRETAMENTE EL PROBLEMA JURIDICO?

**R/.**

**PREGUNTA No. 10:** CUAL ES EL NUMERO DE CITACIONES INTERNAS QUE EMPLEA LA SENTENCIA?

**R/.**

**PREGUNTA No. 11:** DE QUE TIPO DE CITA JURISPRUDENCIAL SE TRATA?

**R/.** ANALOGIA FACTICA ABIERTA  
ANALOGIA FACTICA ESTRICTA  
REFERENTE CONCEPTUAL COMUN  
CAOTICA

**PREGUNTA No. 12:** EN LA SENTENCIA SE CREA, MODIFICA O REITERA ALGUNA SUBREGLA JURIDICA?

**R/.**

**PREGUNTA No. 13:** SE EMPLEAN CITAS EXTERNAS COMO FUNDAMENTO DE LA DECISIÓN?

**R/.**

**PREGUNTA No. 14:** CUAL ES EL NUMERO DE CITAS LEGALES?

**R/.**

**PREGUNTA No. 15:** SE EMPLEA OTRO TIPO DE CITACION?

**R/.** SI. CUAL?

NO