

INASISTENCIA COMO CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA CONGRESIONAL



**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**

AUTORES:

Stefanie Andrea Lozano Guio

Diego Rafael Ruiz Jurado

TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO

DE:

ABOGADA Y ABOGADO

TUTOR TEMÁTICO

Dr. Héctor Fernando Castro Alarcón

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.

Facultad de Derecho

Febrero 2021

Índice:

1. Resumen
2. Introducción
3. Formulación del problema
 - a. Pregunta de investigación
4. Justificación
5. Objetivos
 - a. Principal
 - b. Específicos
6. Marco de referencia
 - a. Estado del arte
 - b. Marco jurídico
 - c. Marco teórico: perspectiva del control social
 - i. Estructura de control, elementos esenciales
 - ii. Control vertical no electoral
 - d. Diseño metodológico
7. Desarrollo y análisis
 - a. El papel del Congresista en Colombia
 - b. Asistencia a sesiones como un deber congresional
 - c. Frente a la Pérdida de Investidura
 - d. El nuevo procedimiento de Pérdida de Investidura
 - e. Una institución del Derecho Sancionatorio ético-disciplinario
 - f. El juicio de responsabilidad subjetiva

- g. La solicitud de Pérdida de Inversión
 - h. Acreditación de excusas válidas
 - i. Requisitos que acompañan la demanda de Pérdida de Inversión
- 8. Un mecanismo de control
 - a. La asistencia a sesiones y participación en votaciones como objeto de control
 - b. Déficit de control horizontal
- 9. Conclusiones
- 10. Referencias

1. Resumen

Estrictamente, la inasistencia parlamentaria está ligada a las funciones principales del legislador en Colombia. Por ello, esta se convirtió en una causal de pérdida de investidura para el constituyente; dado lo anterior, este trabajo busca resaltar la importancia de la pérdida de investidura, de la causal ya referida como garantía de la transparencia y del respeto a la función legislativa. Además, se explicará por qué este control judicial obedece y sirve a la ciudadanía como uno de índole social vertical no electoral, en aras de salvaguardar el ejercicio de la democracia representativa y de conformar una voluntad popular en el ejercicio de las diferentes actividades de la Rama Legislativa.

Abstract

Parliamentary absence is strictly linked to the main functions of the legislator in Colombia, which is why for the constituent congress, it became a cause for loss of investiture; given the above, this article seeks to highlight the importance of both the loss of investiture and the cause already referred to as a guarantee of transparency and respect for the legislative function. In addition, this article will explain why this judicial control serves the citizenship as a non-electoral vertical social control, in order to safeguard the exercise of representative democracy and the formation of a full popular will within the exercise of the different activities of the Legislative Branch.

2. Introducción

El desarrollo de la función legislativa origina su importancia en expresar y declarar la voluntad popular, ya sea por medio de la expedición de leyes; de actos legislativos o en el ejercicio del control político. Teniendo en cuenta aquellas funciones esenciales de dicha rama

del poder, el régimen de responsabilidad de los congresistas deberá ser más estricto que el de un funcionario común.

El Medio de Control o Acción Pública de Pérdida de Investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva, de carácter sancionatorio y naturaleza jurisdiccional. Su objeto es de índole ética y actualmente cuenta con doble instancia y su sanción es de carácter permanente. Asimismo, es una institución autónoma en relación con los otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos (C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2018-02151, 2018), por lo que se convierte en un termostato ético. En efecto, este se torna en un régimen más exigente que el de un servidor público ordinario, dado que los representantes del pueblo “son ni más ni menos, que hilo conector entre el pueblo y el Estado” (Ortiz, 2012).

El numeral segundo del Artículo 183 de la Constitución de 1991 establece como causal de Pérdida de Investidura Congresional la inasistencia a 6 reuniones plenarias por parte del Congresista dentro de un mismo periodo de sesiones en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura.

Con esta figura, la Constituyente tuvo la intención de sancionar el ausentismo y el desgano demostrado en el estudio de asuntos a su cargo y se contempló que la falta no podrá constituirse, cuando en la sesión únicamente se discutan temas que no son votados. Pero si son temas que deben ser objeto de votación, la asistencia sí será obligatoria (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En ponencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo (2017), se resalta que la función del voto por parte de los congresistas es su más importante deber para que el régimen

de bancadas funcione de forma adecuada. Lo anterior tiene sustento toda vez que es un deber legal participar en las decisiones que se toman en plenaria, ya que estas tienen la máxima relevancia social y política en el Estado Colombiano y en el conjunto de ciudadanos; por ejemplo, la ley es la que justifica y crea los criterios por los cuales se ha de liquidar o pagar un impuesto.

3. Formulación del problema

La pérdida de investidura congressional es una figura constitucional que nace con el fin de exigir el cumplimiento de sus funciones y el respeto hacia la dignidad del cargo de los miembros de la corporación pública más importante del país: el Congreso de la República. Esta figura asimismo les otorga mayor relevancia a sus responsabilidades ante la sociedad, estableciéndose como un mecanismo autónomo y especialísimo de control social ya que el derecho de acción está en cabeza de la ciudadanía, a diferencia de los demás regímenes del derecho sancionatorio colombiano.

Este control se podría catalogar como una de las innovaciones dentro de la constitución que amplían las capacidades democráticas y los alcances de la ciudadanía en materia de vigilancia anticorrupción. Particularmente, la causal segunda, enablada por el artículo 183 de la Carta Magna de 1991, impone la pérdida de investidura aquellos congresistas que no asistan a 6 o más sesiones plenarias dentro de un mismo periodo legislativo en las cuales se voten proyectos de ley, proyectos de acto legislativo y/o mociones de censura.

Lo anterior tuvo por objeto sancionar el ausentismo y el desgano por el estudio de los asuntos a cargo de los parlamentarios, dado que, según el Consejo de Estado, la importancia de la asistencia a sesiones y votar en las mismas radica en la necesidad de que el régimen de bancadas funcione adecuadamente.

De esta forma, el referido medio de control ha sido abordado por escasa literatura académica. De ahí estriba la pertinencia de su estudio a la luz de los controles de convencionalidad o como un reproche de actuaciones contrarias a la ética y la moral. Actualmente, la gran mayoría de este acervo académico está desactualizado dada la aparición de una derogatoria de ley que crea su procedimiento en el año 2018. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en el desarrollo de una demanda de pérdida de investidura hay una serie de particularidades propias de cada causal que están ligadas a la capacidad probatoria del motivo de reproche. Entre estas, la inasistencia fue abordada de manera exigua, y por ello tampoco se encuentran antecedentes que traten a esta institución a la luz de un mecanismo de control ciudadano, con carácter innovador y que incida en el comportamiento de los congresistas.

a. Pregunta de investigación:

¿Cuál es el papel de la figura de Pérdida de Investidura congresional en Colombia como un medio de control social y cómo es el funcionamiento de la misma, cuando la inasistencia se convierte en la causal de reproche aplicada?

4. Justificación

La Pérdida de Investidura es una figura de carácter sancionatorio, diseñada para que quienes han sido elegidos mediante voto popular cumplan a cabalidad los intereses de sus electores y que, a su vez, estos últimos mantienen su confianza en las instituciones brindando la oportunidad de tomar acción mediante los mecanismos que se adaptan al Estado Social de Derecho.

Es preciso detallar brevemente las características y las consecuencias propias de la Pérdida de Investidura, coloquialmente conocida como “la muerte política”. Esta es un medio de

control de carácter público que puede ser interpuesta por cualquier ciudadano que argumente al menos una de las causales establecidas por la Carta Política. Entre sus consecuencias están: la destitución y la imposibilidad de ser elegido nuevamente como congresista, en el futuro.

El ausentismo es un fenómeno muy común en las corporaciones públicas, tales como: el Congreso, las asambleas y los concejos. Por eso esta situación procuró solucionarse cuando fue incluida como uno de los móviles para solicitar la Pérdida de Investidura. Esta causal, según la Constitución y la Ley 5ta de 1992, deberá imponerse sólo en la medida en que la ausencia no se haya dado en un caso fortuito o de fuerza mayor. Lo anterior amplía la discusión, ya que no solo debe valorarse la ocurrencia del hecho, sino que deben examinarse las eventualidades por las cuales la defensa arguye que no hubo voluntad para constituir las ausencias.

Con base en ello, este trabajo analizará desde diferentes aspectos -en los ámbitos doctrinario, normativo y jurisprudencial-, las capacidades que tienen los ciudadanos para ejercer la acción pública de Pérdida de Investidura y de soportar probatoriamente el proceso, cuando se exponga al ausentismo como causal de la acción. De igual manera, el presente estudio pretende demostrar la importancia que tiene la Pérdida de Investidura como un mecanismo de control social vertical no electoral a la luz de una perspectiva del control social.

5. Objetivos:

a. Principal:

Demostrar cuál es el funcionamiento, dinámicas y controversias que circundan el proceso de Pérdida de Investidura congresional como una acción judicial y su valor como mecanismo de control social, cuando la causal de reproche es la inasistencia.

Específicos:

- Identificar la importancia del proceso de Pérdida de Investidura como una acción pública y judicial que se convierte en un mecanismo de control social vertical no electoral hacia la figura de los representantes del pueblo.

- Describir las dinámicas particulares y los criterios que ha resaltado y formulado el Consejo de Estado cuando el reproche está ligado a la segunda causal del Artículo 183 de la Constitución Política colombiana.

- Distinguir el papel de acción de Pérdida de Investidura entre las demás figuras autónomas del Derecho Sancionatorio colombiano aplicable a los Congresistas.

6. Marco de referencia:

a. Estado del arte

De acuerdo con Villamizar, Blanco & Ayala Gómez (2018), la figura de la Pérdida de Investidura en Colombia es concebida como un reproche a los representantes del pueblo por sus faltas a las normas y principios de carácter moral y ético, considerándose la más alta sanción disciplinaria, pues las consecuencias son el despojo del cargo que ocupe, bien sea el congresista, diputado, concejal, entre otros. Y la base de esto proviene de la importante función que ejercen los miembros de las corporaciones públicas que han sido escogidos mediante voto popular. Ello significa que cada funcionario en su cargo deba defender los intereses de quienes han depositado su confianza en ellos.

También en la mencionada investigación se encuentra que esta sanción disciplinaria se halla en la Constitución Política de nuestro país y otorga el poder a los ciudadanos, para investigar y ,en dado caso, retirar del cargo por medio del Consejo de Estado, a quienes incumplen el ordenamiento jurídico. Tan elevado es el poder punitivo que quien sea sancionado

con la pérdida de investidura, no puede tener como aspiración postularse nuevamente como candidato para pertenecer a una corporación pública de la misma naturaleza de la que fue destituido. En razón de lo anterior, a esta acción se le conoce como “muerte política”. Sin embargo, existe un vacío legal a nivel congresional, pues diputados y concejales que han sido sancionados con la pérdida de investidura podrían postularse y ser elegidos en el Senado de la República o en la Cámara de Representantes. Esta última crea la necesidad de una adición a las causales de inhabilidad de los Congresistas.

Desde otro punto de vista, Fajardo Rico (2018) especifica que la Pérdida de Investidura en el Estado Colombiano es una figura de juicio subjetivo y de carácter disciplinario, la cual pretende dirigir a los altos cargos a representar los ideales de quienes pusieron su voto de confianza en ellos para ejecutarlo de manera transparente, justa y acorde al ordenamiento jurídico colombiano. Mediante un estudio juicioso se analiza la convencionalidad de la Pérdida de Investidura, teniendo en cuenta que los Estados deben propender por respetar la Convención Americana de Derechos Humanos.

Es así como este estudio resulta en un juicio de convencionalidad e incita a una reforma constitucional o legislativa en lo referente a la figura de la pérdida de investidura. Esta se considera como una sanción impuesta por una entidad judicial de carácter contencioso administrativo y no penal que transgrede los derechos fundamentales, pues se impone de manera vitalicia con base en un juicio limitado a la ética y la moral.

Aunado a lo anterior, Restrepo Molina en su artículo (2008) analiza cómo la Constitución Política de 1991 trajo muchos cambios para los colombianos, entre estos varios que se ajustan a las solicitudes de los ciudadanos, quienes siempre han clamado ser escuchados y poder confiar en que sus representantes en ambas cámaras del congreso cumplen a cabalidad y con

transparencia sus funciones legislativas. Por esta razón, se incluyó la figura de la Pérdida de Investidura en la normatividad constitucional. Sin embargo, se hacía necesario que bajo esta misma estructura constitucional se establecieran normas para otras corporaciones públicas a nivel territorial.

En Colombia, el legislador estableció la normatividad que regularía la pérdida de investidura de concejales, diputados y ediles a partir de 1994. Lo anterior, tiene varias diferencias y vacíos normativos frente a la misma sanción en el ámbito congresional. El estudio es preciso en señalar que las causales no son las mismas y deja una amplia necesidad a los jueces para ceñirse a la doctrina que ha sido creada con el tiempo y la experiencia pues muchas de las causales han sido objeto de interpretación y redireccionamiento. Se urge al legislador para que ajuste las normas de acuerdo con la Constitución Política para proteger la seguridad jurídica y velar por el debido cumplimiento a los principios de igualdad del Estado colombiano.

Un buen insumo para esta investigación será una reciente y profunda obra que busca analizar la evolución jurisprudencial y doctrinaria que las distintas construcciones normativas en materia electoral formuladas por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional, con el fin de soportar la hipótesis de que “el modelo democrático y participativo dado por el constituyente primario en 1991, está siendo permanentemente actualizado y garantizado por nuestra jurisdicción” (Escobar, 2019, p. 14), asimilando como nuevos elementos normativos de la Pérdida de Investidura por Inasistencia los siguientes: 1) El ausentismo parlamentario se determina a partir de la NO presencia efectiva del Congresista a la sesión; 2) Votar no se equipara a asistir; 3) La inasistencia de un periodo ordinario y uno extraordinario no son acumulables y se contabilizan por separado, 4) El votar es un elemento del tipo, más no el verbo rector de la conducta sancionada; 5) Los tipos de excusas aceptables para ausentarse; 6) La

votación de impedimentos constituye una etapa previa del proceso legislativo, que tiene incidencia en el control de constitucionalidad, pero no respecto a la pérdida de investidura; 7) Las condiciones para que se configure la inasistencia; 8) El derecho de disentir abre la posibilidad de abstenerse; 9) La inasistencia parcial a las sesiones no configuran una inasistencia relevante para la estructuración de la Pérdida de Investidura; entre otros (Escobar, 2019).

También es menester describir cómo la mayoría de las figuras del Derecho Contencioso Administrativo colombiano tienen su origen en la legislación francesa, pues Bernal (2013) evidencia similitudes y diferencias entre la figura instruida por la Constitución de la V República y nuestra Carta Política de 1991, para demostrar desde una perspectiva democrática cómo se garantiza el nivel de transparencia en quienes deben representar a la población.

Una visión global de la trayectoria de la figura de la Pérdida de Investidura es presentada por Guasgüita (2017), quien aborda desde los antecedentes de esta institución jurídica, pasando por la necesidad de reconocerla como una figura que busca impedir la decadencia ética de las democracias modernas y el alcance fáctico de la misma. Esto, para concluir que esta figura se podría catalogar como *sui generis*, pues nace como resultado de la mezcla de un pueblo indignado y presupuestos de figuras del derecho disciplinario con elementos de los mecanismos de participación ciudadana (2016).

Por otro lado, Angulo Bonilla (2015) presenta una fuerte hipótesis donde entiende a la Pérdida de Investidura como una grave limitante a los derechos políticos, toda vez que una sentencia condenatoria tiene como consecuencia la muerte política del demandado, quejándose también de la ausencia de la doble instancia en este proceso que solo fue creada hasta la Ley 1881 de 2018. Es por ello que hace una digresión argumentativa que se soporta en mecanismos propios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos

de la Organización de las Naciones Unidas, y concluye que las faltas de garantías procesales, por más legales que sean, no concuerdan con el derecho a la igualdad.

b. Marco Jurídico

Antecedentes: La pérdida de investidura fue vista por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano gracias a la reforma constitucional creada por el Acto Legislativo N°1 del 4 de diciembre de 1979, en el que se modifican el Artículo 74 de la Carta Política de 1886, entre otros, para establecer que la infracción al régimen de incompatibilidades y la inasistencia a 8 sesiones plenarias, en las que se votaran proyectos de ley o actos legislativos, serían las causales primigenias de la Pérdida de Investidura; pero este acto fue declarado inexecutable por medio de la Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en 1981 por verse viciada en sus formalidades y por violar las normas que pretendía reformar.

Brito(2004) refiere que entre los aspectos que fueron de gran influencia para que en la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que dio lugar a la Constitución Política de 1991 reformando diferentes figuras que darían orden al Congreso de la República; se puede mencionar la culminación de los acuerdos de paz pactados con distintas organizaciones guerrilleras (como los de 1984 en La Uribe, Meta, y Corinto, Cauca; y los de 1990, en Caloto, Cauca) en los que se convino introducir cambios importantes en las costumbres políticas que generaron un profundo demérito en instituciones como el Congreso.

El propósito del Constituyente con la reintroducción de la Pérdida de Investidura era “garantizar, mediante una rigurosa sanción, el respeto del régimen de inhabilidades y conflicto de intereses” además de evitar el evidente incumplimiento de los deberes del congresista (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.27). Ello pretendía que el parlamentario entendiera

que la categoría tan elevada de su trabajo exige que las sanciones por violación de sus deberes sean drásticas frente a las penalidades que se le puedan adjudicar a cualquier otro funcionario.

El Artículo 183 de la Constitución Política de 1991 planteó la figura de la Pérdida de Investidura que pretendía asegurar que el congresista no utilice su poder sobre otras ramas del Poder Público o sobre la comunidad. También la búsqueda de un mecanismo que asegure eficiencia en la labor parlamentaria y en impedir que el congresista desarrolle funciones oficiales que sean distintas a las congresionales con el fin de separar el interés público del interés privado (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.16).

Legislación en Colombia: La Ley 5ta de 1992, como reglamento procedimental del Congreso de la República, en su artículo 271, prevé que la inasistencia a las sesiones sin justificación válida no causará salarios ni prestaciones correspondientes, sin perjuicio de la pérdida de investidura a la que haya lugar; el artículo 296 ratifica el contenido del 183 de la Constitución Política. Por otro lado, en 1994 fue expedida la Ley 144 que reglamentó el proceso de Pérdida de Investidura para congresistas. Su característica principal es la única instancia, la celeridad y la inhabilidad permanente para ejercer cargos públicos. Considerando que la doble instancia es una garantía convencional, constitucional y que la normatividad anterior no había esclarecido el término de caducidad para la presentación de la acción, en 2018 fue sancionada la Ley 1881, derogando así la 144 de 1994.

Derecho comparado: tomando como referencia el manejo que se le ha dado a la figura de la Pérdida de Investidura en otros países, se puede determinar que no es algo común. De hecho, es menor la similitud que se puede encontrar con la causal segunda establecida en la Constitución Política de 1991. La diferencia es tal, que en la mayoría de países que se encuentra establecida una figura que se asemeje, esta es revisada y votada por la misma Cámara o la misma

entidad gubernamental en la que se presente. La consideración realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-237/12 sobre la sanción de pérdida de investidura lo ratifica:

“[...]no es una regla general dentro del Estado constitucional y democrático, en donde la preocupación desde sus inicios ha sido la creación de garantías a los miembros del legislativo para que su labor se desarrolle en un ambiente libre de presiones y, en el cual, las represalias no sean posibles.”

El Senado ha referido que, en países como Argentina, Bolivia y Chile, se encuentran establecidos en los reglamentos de Cámara o Senado algunas inhabilidades e incompatibilidades que en su mayoría están diseñadas para desempeñar un cargo directivo gubernamental. En Bolivia, por ejemplo, si uno de los miembros de las cámaras cometiera una falta grave, esta deberá ser sometida a votación en la respectiva Cámara, lo que podría significar la pérdida del cargo, ya sea de manera temporal o definitiva, (2005). Una importante similitud se encuentra en los cargos de senador y diputado en Chile, pues habrá terminación del cargo de parlamentario en caso que este funcionario salga del país por más de treinta días sin el respectivo permiso de la cámara en la que labore.

c. Marco Teórico: Perspectiva del control social

Todo control democrático parte de la concepción liberal de la desconfianza de los individuos al Estado, destaca la necesidad del equilibrio institucional y aboga por el ejercicio activo de la ciudadanía mediante la participación en el poder constitucional (Gurza- Lavallo & Fontaine, 2019). Dichos mecanismos aluden a la integridad moral, la legitimidad, y a los derechos y obligaciones de los ciudadanos el Estado, pues es deber de este rendir cuentas y derecho de los primeros, a pedirlos (Schedler, 1999).

Los procesos de innovación democrática son propios de las transiciones políticas latinoamericanas de las décadas de 1980 y 1990, definiéndose por Isunza y Gurza como “un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político” (2010, P. 19). Y en múltiples oportunidades se ha comprendido que en los procesos de innovación hay nuevos controles políticos que se originan en la sociedad civil, mas no en la institucionalidad misma.

i. La estructura del control, elementos esenciales:

Cortés (2014) toma como referente a (Schedler, 1999, p. 15) cuando explica que los controles poseen dos componentes especiales *answerability* y el *enforcement*, los cuales se caracterizan de la siguiente forma: *Answerability* se refiere a la obligación de los funcionarios públicos de informar sobre las decisiones que toman, explicar y justificar por qué y de qué manera lo hacen. Esto se traduce en la capacidad de informar y justificar la toma de decisiones. *Enforcement* consiste en la posibilidad de que el funcionario pueda ser objeto de sanciones, como un desincentivo para quienes ocupan posiciones de poder.

ii. Control vertical no electoral:

Según O’Donnell (2001), el control vertical se refiere a la capacidad de hacer rendir cuentas a los servidores públicos desde la ciudadanía y no de la forma tradicional u “horizontal”, que es aquel control entre poderes, pues los mecanismos horizontales fueron afectados por el patronazgo, la intrusión entre aquellos, la corrupción y la opacidad. Dichos déficits de control

estimularon demandas por parte de los actores no estatales para que se crearán nuevos procedimientos de control social sobre el Estado.

Por otro lado, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2000) fueron los primeros en referirse sobre el *control social no electoral* (accountability societal). Este tipo de controles pueden ser ejercido por ciudadanos o movimientos ciudadanos con el objetivo de exponer errores, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública o activando el funcionamiento de las agencias horizontales. Dichos mecanismos también podrán ser institucionales y no institucionales, como pueden ser las estrategias judiciales, cuyos resultados pueden ser más efectivos, y otros meramente simbólicos. Su importancia en América Latina radica en el hecho de que los controles electorales y horizontales suelen ser bastante deficientes.

También refiere O'Donnell que los controles verticales no electorales pueden ser mucho más efectivos pues, si los votantes castigan las infracciones en cada periodo electoral, llegará el punto en que entidades de control disciplinario o fiscal dejarían de ser necesarias.

d. Diseño metodológico:

Para el cumplimiento de los objetivos del presente trabajo se hará uso primordialmente de un diseño metodológico basado en la sistematización de los conceptos jurídicos que circundan la figura y el proceso de pérdida congressional de investidura, con el fin de identificar elementos y criterios particulares en esta. Igualmente, se determinará de qué manera la aplicabilidad de los anteriores ha evolucionado frente a la inasistencia como causal de muerte política. Por ello se analizarán las particularidades normativas, jurisprudenciales y doctrinarias que tengan tras de sí el proceso referido y, específicamente, elementos de la causal objeto de estudio. Teniendo en

cuenta lo anterior, se evaluará y comprenderá la importancia de esta acción pública y judicial como un mecanismo de control social vertical no electoral hacia los representantes del pueblo.

7. Desarrollo y análisis

a. El papel del Congresista en Colombia.

En Colombia, los requisitos consagrados por la Constitución Política para ser congresista se resumen en ser colombiano de nacimiento y tener más de 30 años de edad si es para Senado o 25 años para la Cámara de Representantes, previo a la fecha de las elecciones. . Quien anhele llegar al Congreso de la República, debe tener presente que su participación como Senador o Representante en la Cámara depende de la elección directa por votación de los ciudadanos que están en capacidad de votar. El parlamentario en Colombia tiene una gran obligación con quienes lo eligieron. Esto significa que su función siempre debe ser representarlos con los más altos niveles de responsabilidad, cumplimiento estricto y sobresaliente de principios y valores constitucionales. Este representante del pueblo debe ceñirse a la defensa del bien común, sin incurrir bajo ninguna circunstancia en la vulneración de los derechos ni garantías de las personas, dado su poder en la creación de normas jurídicas y el control político conferido por la Constitución Política.

Los senadores y representantes una vez elegidos tienen un periodo de cuatro años, con la posibilidad de ser reelegido indefinidamente. El elegido se posesionará e iniciará las labores de su cuatrienio en la siguiente legislatura posterior a la elección, que se inicia todos los años el 20 de julio, con una vacancia legislativa que va desde el 16 de diciembre hasta el 16 de marzo, y finaliza la legislatura el 20 de junio. La persona elegida es responsable de la nueva condición que adquiere con la toma de posesión de su investidura, siendo esta última fuente de derechos y

obligaciones para el parlamentario que tienen su origen en el Artículo 133 de la Constitución Política.

Los miembros del Senado de la República y de la Cámara de Representantes son elegidos por circunscripciones nacional y departamental, respectivamente. Actualmente, el Senado cuenta con 108 senadores, 100 elegidos por circunscripción nacional, dos de las comunidades indígenas, un candidato que quedó de segundo en la elección presidencial y 5 de los desmovilizados que obtuvieron participación política tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC-EP.

Aunado a lo anterior, se debe mencionar que, dado a la reciente suscripción del Acuerdo, se otorgan 5 curules transicionales adicionales que pertenecen al partido FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) en cada una de las Cámaras. Lo anterior, contenido en el Acto Legislativo 03 de 2017. (Artículo Transitorio 2 del Acto Legislativo 03 de 2017).

Por su parte, la Cámara tiene 171 representantes. De ellos, 161 son elegidos por departamentos y por el Distrito Capital, 2 para comunidades afrodescendientes, uno para los colombianos residentes en el exterior y otro para las comunidades indígenas. Las circunscripciones especiales permiten que las minorías sean representadas en la Cámara de Representantes; luego, hay 1 representante a la Cámara quien asegura su curul por ser el candidato a vicepresidente con la segunda votación más alta en las elecciones y finalmente 5 representantes pertenecientes al partido FARC, devenidos de lo expuesto sobre el Acuerdo.

La descripción de las funciones de los miembros del Congreso de la República se encuentra en la Constitución Política de Colombia en sus capítulos cuarto y quinto. Allí se señalan sus facultades que, *grosso modo*, se resumen en tres funciones sustantivas, a saber: una constituyente, la cual le otorga la facultad a los congresistas de reformar la Constitución; función

legislativa, que hace referencia a la modificación o eliminación de una ley. Por último, los congresistas cuentan con la herramienta para el control político a los servidores públicos que integren al Gobierno Nacional, entre otras.

Ahora bien, dada la importancia que se ha resaltado de las facultades del congresista, y para el desarrollo de este trabajo, es menester profundizar sobre sus derechos y deberes. En la Ley Quinta de 1992, el artículo 264 consagra los derechos de los Congresistas:

1. Asistir con voz y voto a las sesiones de la respectiva Cámara y sus Comisiones de las que forman parte, y con voz a las demás Comisiones.
2. Formar parte de una Comisión Permanente.
3. Citar a los funcionarios que autoriza la Constitución Política y celebrar audiencias para el mejor ejercicio de su función, y
4. Recibir una asignación mensual que se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

El Congreso fijará el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional, por iniciativa del Gobierno Nacional.

5. Los demás que señalen la Constitución y las leyes.

También se encuentran en la Ley Quinta de 1992, en el artículo 268, los deberes de los Congresistas:

1. Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte.

2. Respetar el Reglamento, el orden, la disciplina y la cortesía congresionales.
3. Guardar reserva sobre los informes conocidos en sesión reservada.
4. Abstenerse de invocar su condición de Congresista que conduzca a la obtención de algún provecho personal indebido.
5. Presentar, a su posesión como Congresista, una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular.
6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.
7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés.

Tal y como se describe, tanto en los deberes como en los derechos, es fundamental en todo sentido la asistencia de los Congresistas a las respectivas sesiones. Por medio de su presencia y participación en cada sesión se concreta el cumplimiento de su deber constitucional que asume en el momento de ser elegido y posesionarse. Este se debe respetar y cumplir frente al elector y con el Estado.

b. La asistencia a sesiones como un deber Congresional.

El primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República, de acuerdo con el artículo 138 de la Constitución Política, inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre de cada año; el segundo, va desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio. Sumado a ello, el capítulo 2 de la Constitución Política de nuestro país reglamenta la reunión y el funcionamiento del Congreso.

También es relevante para el estudio que se realiza en esta investigación, mencionar los siguientes artículos:

Artículo 145. El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones solo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

Artículo 146. En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

c. Frente a la pérdida de investidura

Con lo anterior, es clara la obligación inexcusable de la asistencia de los Congresistas a cada sesión, de lo contrario se puede llegar al extremo de que el ausentismo masivo puede conducir a levantar las sesiones por falta de quórum. Este escenario hipotético afectaría no solo el funcionamiento del Congreso, sino la debida representación de los ciudadanos. Por ello, a partir del Acto Legislativo 01 de 1979, se instituyeron las primeras causales de Pérdida de Investidura en la Constitución Nacional, que están consignadas en su artículo 13, en el que se señaló:

Artículo 13. Son causales de Pérdida de la Investidura de congresista:

1. La infracción al régimen de incompatibilidades y al de conflictos de interés previstos en la Constitución;
2. Faltar en un período legislativo anual, sin causa justificada a ocho de las sesiones plenarias en que se voten proyectos de actos legislativos o de ley. Corresponde al Consejo de Estado declarar la pérdida de la investidura.

Sin embargo, tiempo antes se había mencionado algo conocido como la “vacancia de cargo”. Esto fue en el Decreto 3485 de 1950 que fue expedido para restablecer el orden público a raíz de la negligencia profesional por malas prácticas de los congresistas, senadores, diputados y concejales que no solo ocupaban sus cargos en el Gobierno Nacional, sino que celebraban contratos con la administración pública, entre otras gestiones con el Estado, según lo esbozó Ángulo Bonilla (2015). El mencionado Decreto 3485 de 1950, en sus primeros dos artículos, prohibía a los congresistas, diputados y concejales participar en cualquier otro tipo de contratación, negociación, o representación con entidades oficiales. Este Decreto no tuvo gran acogida, pues fue derogado en 1958. De tal forma, la figura de Pérdida de Investidura tiene su base en el ya mencionado Acto Legislativo No.1 de 1979, siendo la respuesta simple a la problemática de corrupción entre los miembros del Congreso de la República.

A lo establecido en 1979 y la inclusión de la institución jurídica de la Pérdida de Investidura en la Constitución Política de Colombia de 1991, le era necesaria la normatividad que hiciera responder de manera eficaz, clara y contundente a los congresistas. Así se expidió la Ley 144 de 1994, que reguló la institución de la Pérdida de Investidura y estableció las normas procesales para su eventual trámite judicial.

Por medio de la Ley 144 de 1994 fue reglamentado el procedimiento la Pérdida de Investidura, estableciéndose como una acción pública, de control social, con una sanción con efectos vitalicios y un proceso llevado en una única instancia por el Consejo de Estado. En efecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, ha indicado que:

“Por razón de su naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de la investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la transgresión al código de

conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan” (1994).

Como institución, la Pérdida de Investidura tiene sus raíces en el poder otorgado al pueblo para elegir a sus representantes. Según Angulo Bonilla (2015), de esta manera los congresistas ejercen su cargo, actuando, mostrando y manifestando las razones por las que fueron elegidos en sus respectivos escenarios legislativos, es decir, mediante el ejercicio de la democracia representativa.

Algunas de las características de la Pérdida de investidura a las que también hizo referencia Angulo Bonilla (2015) son: acción pública de naturaleza constitucional que no caduca, el ejercicio de esta es autónomo pues nunca está relacionada a otros procesos que se adelanten en contra del dignatario, el juicio es de carácter disciplinario y la sanción, a diferencia de otras, es perpetua. El fin del Estado Colombiano, mediante la figura de Pérdida de Investidura, es dignificar y preservar la importancia de los cargos de quienes representan a la sociedad en el Congreso de la República.

El artículo 183 de la Constitución de 1991 establece las causales que pueden ocasionar la Pérdida de Investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
3. 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 fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

d. El nuevo procedimiento de Pérdida de Investidura.

Una vez se requiere iniciar la acción de Pérdida de Investidura, esta puede ser solicitada por la Mesa directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano ante la Secretaría General del Consejo de Estado, de acuerdo con la Ley 144 de 1994. Aquí también se establece que es competencia de este conocer y decretar la Pérdida de Investidura de los congresistas en única instancia. Según el procedimiento, el Consejo proferirá sentencia en un término no mayor a veinte días hábiles desde que la solicitud fue presentada. En enero de 2018, se introdujo la Ley 1881 que deroga la Ley 144 de 1994, y se diferenció en la figura de la doble instancia, tal como se estipula en su artículo 2:

ARTÍCULO 2. Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

PARÁGRAFO. El Consejo de Estado conformará Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura, las cuales estarán conformadas por 5 magistrados, uno por cada sección.

Corolario de lo anterior, es evidente que se está dando la mayor aplicación al debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política. También se encuentra junto a la creación de Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura un término de caducidad para presentación de la acción. Este se consigna en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018:

ARTÍCULO 6. La demanda deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, so pena de que opere la caducidad.

e. **Una institución del Derecho Sancionatorio ético - disciplinario**

Entre las facultades exclusivas del Estado, el *ius puniendi* aparece como aquella que le permite sancionar y castigar a los asociados por hechos que el legislador reconozca como actuaciones reprochables a través de diferentes regímenes del Derecho Sancionatorio; dentro del anterior “forman parte *las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y el régimen jurídico especial ético - disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos*” (C. Constitucional, Sala Plena, 2001). Así las cosas, la Corte Constitucional reconoce al Derecho Disciplinario como aquel cuyo objeto es:

“Corregir las fallas o deficiencias provenientes de la actividad de los servidores públicos, se torna en una prerrogativa tendiente a proteger al ciudadano de eventuales arbitrariedades por incumplimiento de las directrices fijadas en la ley, con ella se evita que quienes prestan funciones públicas lo hagan de manera negligente y contraria al servicio, desconociendo el interés general que debe orientar las actuaciones estatales.” (2006).

Ahora bien, al artículo 277 de la Constitución prevé que la acción disciplinaria se encuentre en cabeza de la Procuraduría General de la Nación de forma preferente. No obstante, habrá regímenes disciplinarios autónomos creados en virtud de la especificidad del servicio público; en el caso de los jueces, magistrados y abogados, la facultad disciplinaria recae directamente en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y, en el de los miembros de Corporaciones Públicas, fue creado un régimen especial de carácter ético-disciplinario cuyo derecho de acción recae en la ciudadanía y se resuelve ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en el caso de los congresistas, el juez natural será una Sección Especial de Decisión del Consejo de Estado. Empero, el hecho de que exista el régimen especial de la Pérdida de Investidura no significa que un legislador no pueda ser sancionado por un

cuerpo administrativo, como por ejemplo las Comisiones de Ética y el Estatuto del Congresista de cada una de las cámaras y su correspondientes plenarias. En estos casos, sus decisiones podrán apelarse ante la Procuraduría de conformidad a la Ley 1828 de 2017.

A propósito de lo anterior, será pertinente identificar los criterios básicos que han de diferenciar entre los dos regímenes anteriormente expuestos con el fin de comprender el funcionamiento básico de los mismos. Este cometido se muestra a continuación.

Criterios	Acción Disciplinaria	Medio de Control de Pérdida de Investidura
Los fines	Según la Sentencia C- 011 de 1997, se formula como un control interno que desarrolla el legislador con el fin de mitigar las prácticas indecorosas en el ejercicio congresional. Lo anterior, conservando la autonomía sustancial y procesal de la Rama Legislativa para que ésta sancione administrativamente las actuaciones relativas al ejercicio parlamentario (C. Constitucional, S. Plena, 2013)	Se formula como el procedimiento disciplinario de carácter especial por el cual la ciudadanía puede reprochar una serie de faltas ético-morales atribuibles a quienes cumplen la función de representación de la voluntad popular, convirtiéndose así en un mecanismo democracia participativa el cual termina desarrollándose en un Derecho Político. (C. Constitucional, S. Segunda de Revisión, 2011)
La falta de la inasistencia	Según la Ley 1828 de 2017, en el literal C. de su artículo noveno, la falta se constituirá con el hecho de <i>“faltar sin justificación a 3 sesiones de Plenaria y/o Comisión, en un mismo período en las que se voten proyectos de Acto Legislativo, de Ley, Mociones de Censura o se realicen debates de control político”</i> (Ley 1828 de 2017)	Por otro lado, tanto la Constitución como la Ley 1881 de 2018 establecen que el congresista será acreedor a la pérdida de investidura <i>“Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.”</i>
La sanción	Detrás de la acción disciplinaria existen tres tipos de sanciones: La amonestación privada, la amonestación pública y la suspensión del ejercicio del congresista. Las faltas se revisarán por su grado de culpabilidad, la calificación de las faltas, los criterios de gravedad o levedad de la falta y la graduación de la sanción.	La Pérdida de Investidura solo tiene una sanción definida: La separación definitiva del ejercicio del cargo y la inhabilidad permanente para ejercer el cargo público de la misma naturaleza.

Tabla N°1, comparación entre el régimen disciplinario interno de los congresistas y el régimen de la Pérdida de Investidura congresional.

f. **El juicio de responsabilidad subjetiva**

El artículo 1 de la Ley 1881 de 2018 ilustra que, al igual que en la mayoría de los esquemas del derecho sancionatorio, el juicio de Pérdida de Investidura se constituye como uno de reprochabilidad subjetiva, es decir, calificación de la culpabilidad como elemento necesario para la imposición de la sanción siempre deberá existir, pues “la exigencia que la conducta sea culposa como presupuesto para la imposición de una sanción se debe a consideraciones de dignidad humana y de culpabilidad, contempladas en la Carta Magna” (Ramirez, 28, p.160). Ahora bien, tratándose de la causal segunda del artículo 183 de la Constitución de 1991, se deberá tener en cuenta que, cuando medie la fuerza mayor, no será aplicable la Pérdida de Investidura. De lo anterior se pueden sustraer los presupuestos necesarios para aplicar la Pérdida de Investidura contra un congresista, los cuales fueron examinados por la ponencia de Guillermo Sánchez Luque (C. Estado, Sala de lo C.A, 2018):

1. La inasistencia del congresista: El Acta de la sesión suscrita por el secretario de la Corporación será el medio por el cual se corrobore la asistencia o no del Congresista, pues previo a iniciarse la sesión se requiere la verificación del quórum y el llamado a lista de cada uno de los miembros de la plenaria. No obstante, deja claro que el contestar el llamado a lista puede admitir prueba en contrario, pues el hecho de no votar puede constituirse como indicador de la ausencia del congresista, de modo tal que este debe permanecer durante la sesión y ejercer su derecho a votar.

2. Que esta ocurra en un mismo período de sesiones: El artículo 183 de la Constitución, al referirse que la inasistencia a seis sesiones en “un mismo periodo de sesiones”, reconoce que dentro de una legislatura (del 20 de julio al 20 de julio) habrá dos períodos de sesiones, del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio.

Esto significa que el presupuesto de las inasistencias se ocasiona al no haber asistido a seis sesiones plenarias en uno de los dos periodos anteriormente mencionados.

3. Que el congresista deje de asistir a seis sesiones plenarias: Se reconoce también que la sanción solo aplicará a las sesiones plenarias, las cuales, según el artículo 83 de la Ley 5ta de 1992, se realizarán los días miércoles de cada semana, lo anterior sin perjuicio de la facultad de la Mesa Directiva para fijar otro día.

4. Que en estas se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura: Las funciones parlamentarias se materializan en el voto de las iniciativas ya mencionadas, pues es la forma de declarar una decisión colectiva.

5. Que la ausencia no se haya producido por motivos de fuerza mayor o que no esté justificada: Se deberá probar la existencia de un evento imprevisto e imposible de resistir o que se escapa de lo normal o lo cotidiano que hubiese impedido el concurrir a la plenaria con el fin de limitar la aplicación de la Pérdida de Investidura. Igualmente, la justificación de ausencia debidamente probada se estipula en el artículo 90 de la Ley 5ta del Congreso, es decir, la 1) Incapacidad física debidamente comprobada, 2) el cumplimiento de una misión oficial fuera de la sede del Congreso o 3) la autorización expresada por la mesa directiva o el presidente de la Corporación. Cada justificación deberá acreditarse ante la Comisión de Acreditación de la Cámara respectiva.

g. La solicitud de Pérdida de Investidura

De acuerdo con la Ley 1881 de 2018, en la que se establece el procedimiento de Pérdida de Investidura de los congresistas, específicamente describe cómo la solicitud presentada por un ciudadano ante el Consejo de Estado debe contener una información mínima, además de ser presentada de manera escrita, que consiste en: identificación plena de quien presenta la solicitud,

nombres y apellidos, número de cédula y dirección; precisar el nombre del congresista y su acreditación como tal dada por la Organización Electoral Nacional, la causal y la debida explicación por la que se solicita la Pérdida de Investidura y la solicitud de práctica de pruebas, de considerarse necesaria. Lo anterior, según el artículo quinto de la mencionada Ley.

No será obligatorio presentar la solicitud por medio de apoderado, sin embargo, debe ser presentada ante la Secretaría General del Consejo de Estado por el solicitante en un término de cinco años a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho que genera la solicitud de Pérdida de Investidura, so pena de que opere la caducidad. En caso de que el ciudadano se encuentre en un lugar distinto, deberá presentar previamente la solicitud ante un juez o notario y así remitirla.

h. Acreditación de excusas válidas

Es relevante mencionar que, a la fecha la reglamentación de inasistencias por parte de los congresistas, se encuentra en actos administrativos. Estos, entre otros asuntos, indican el procedimiento para la declaración de inasistencia de manera justificada.

En el caso de los Representantes a la Cámara, se tiene en cuenta la Resolución No. MD-0665 de 2011. Está fija las excusas válidas que justifican la ausencia, entre las que se encuentran el caso fortuito y fuerza mayor; en cuanto a la explicación del caso fortuito, -que es bastante amplio en la jurisprudencia de nuestro país-, debe enfatizarse que en caso de inasistencia por esta causal deberá ser por un evento que se presenta de forma sorpresiva y que es inevitable, además que de ninguna manera se hubiese previsto.

Otros tres eventos descritos en el artículo 2 de la mencionada Resolución son:

1. La incapacidad física debidamente comprobada.
2. El cumplimiento de una comisión oficial fuera de la Sede del Congreso.

3. La autorización expresada por la Mesa Directiva o el presidente de la Corporación, en los casos indicados en el presente reglamento.

En la citada resolución, también se explican las diferentes causas por inasistencia que se pueden presentar de manera justificada. Entre estas se encuentran: la incapacidad temporal, la cual debería ser la más común por presentarse algún tipo de enfermedad o accidente en el que se requiera asistencia médica y a su vez genere una incapacidad temporal. Siguiendo así, el artículo quinto incluye las comisiones oficiales que también serán consideradas como excusa válida. De igual manera, existe la autorización que otorgue la Mesa Directiva o el presidente de la Corporación, en los casos que los representantes necesiten atender asuntos con su circunscripción electoral, entre otros. Además, los representantes cuentan con tres días de permiso, estos deben ser solicitados con justa causa, por escrito y serán autorizados por la Mesa Directiva de la Corporación. Por último, y en concordancia con la Ley 1280 de 2009, se encuentra la licencia por luto, la cual otorga el derecho de ausentarse por cinco días hábiles y la grave calamidad doméstica que deberá ser debidamente acreditada.

Cámara de Representantes:

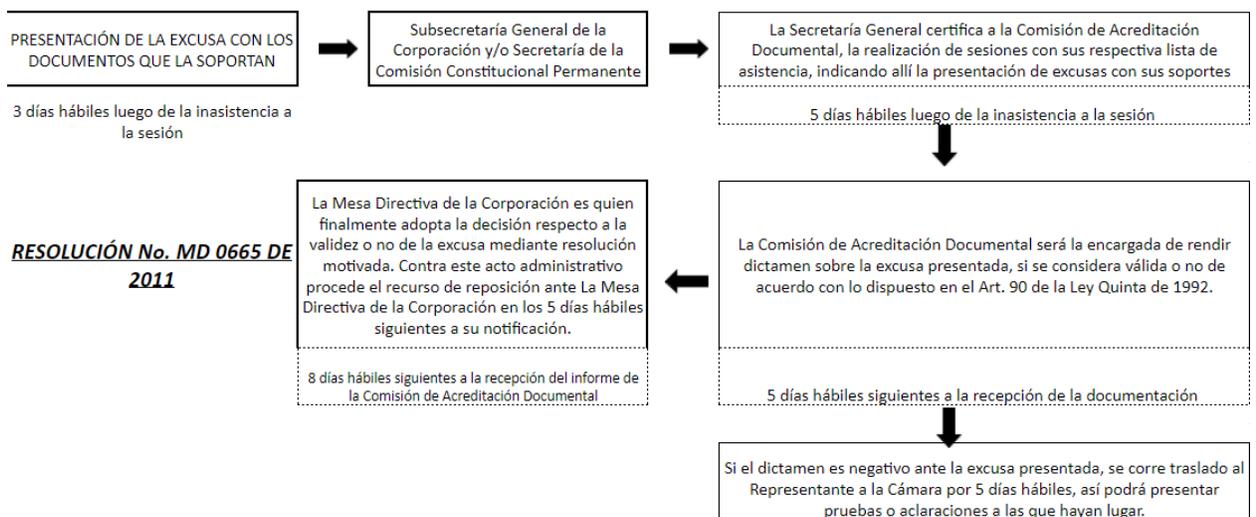


Figura N°1 Elaboración propia: Extraída de la resolución No. 0665 de 2011 de la Cámara de Representantes.

Por parte del Senado de la República, mediante Resolución 132 de 2014, más que presentar las causas o excepciones a la justificación por inasistencia a las sesiones del Congreso, se delega a la Secretaría de las Comisiones Constitucionales para la recepción de documentación que justifique la inasistencia, seguido a esto se asigna al Secretario General del Senado de la República a ser Secretario de la Comisión de Acreditación Documental, con el fin de hacer seguimiento al procedimiento de valoración de las excusas presentadas por inasistencia a las sesiones de la Corporación. En relación con lo anterior, en esta Resolución se disponen los términos y el procedimiento ante la presentación de excusas por parte de los Congresistas.

A continuación, se detallan el procedimiento, los términos y los encargados de la validación de las excusas por inasistencia a las sesiones de las respectivas corporaciones.

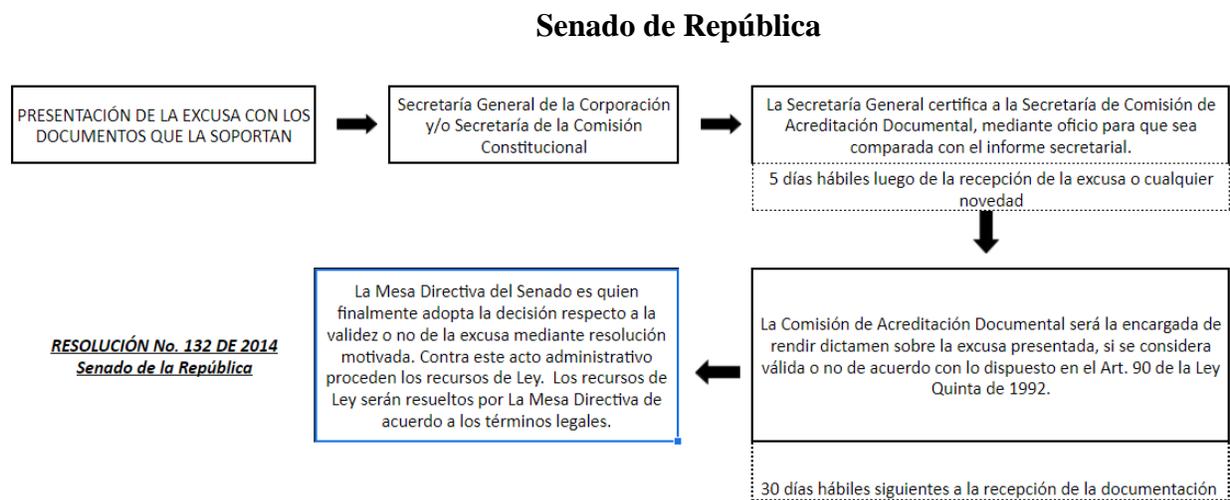


Figura N°2 Elaboración propia: Extraída de la Resolución No. 132 de 2014 de la Cámara de Representantes.

Frente a lo referenciado, Escobar (2019) formula una juiciosa evaluación de recientes precedentes de los razonamientos que ha formulado el Consejo de Estado para avanzar en los

debates relacionados con las valoraciones propias de la identificación de una ausencia justificada o mediada por la fuerza mayor.

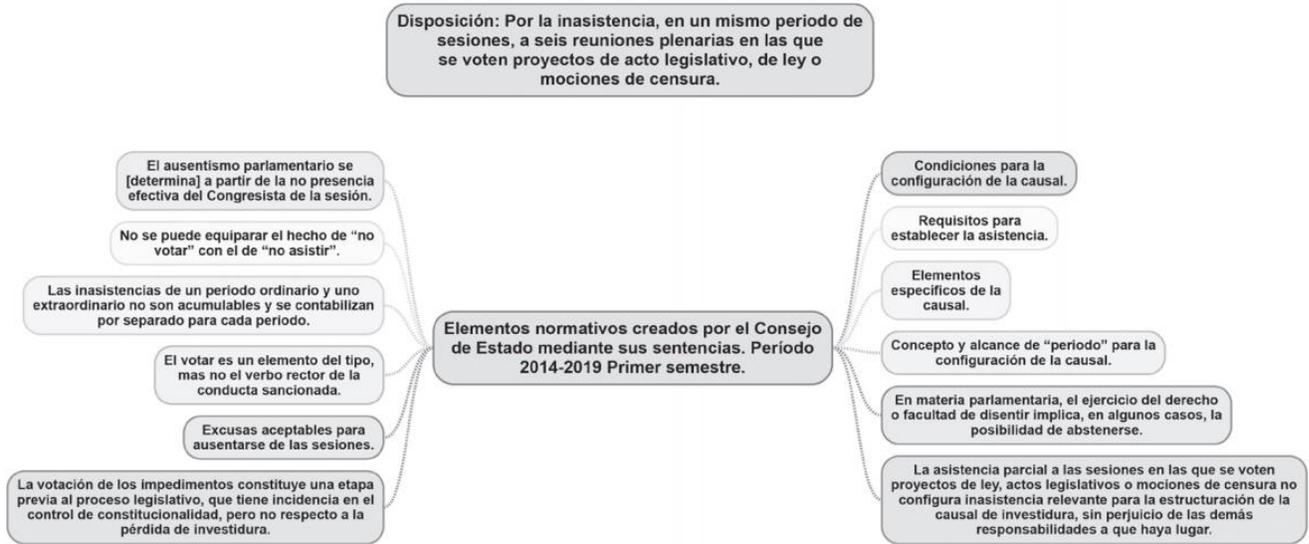


Figura N°3 Imagen extraída de Escobar (2019, P.p. 213)

Criterio	Desarrollo del Precedente	Sentencia referida
<p>El ausentismo parlamentario se da con la NO ASISTENCIA EFECTIVA en la sesión:</p>	<p>La participación en las votaciones es un elemento esencial de la asistencia, no el verbo rector. Lo mismo sucede con atender al llamado a lista.</p> <p>En todo caso, en el evento en que el congresista demuestre su asistencia efectiva en la sesión, a pesar de no responder el llamado a lista, tendrá la oportunidad de presentar pruebas para acreditar su presencia en la actividad parlamentaria. Igualmente, el ciudadano puede demostrar que realmente el congresista no asistió, a pesar de haber contestado el llamado a lista.</p>	<p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. C.P.: Gabriel Valbuena Hernández, cinco (5) de marzo de dos mil dieciocho (2018) (Primera Instancia) Radicado: 11001031500020180031800</p>

<p>Votar es un elemento del tipo más no el verbo rector</p>	<p>Insistir se constituye en el verbo rector. En ese sentido, la asistencia refiere a estar presente en la plenaria. Así pues, no “votar” ni “registrar la asistencia” constituyen el acto por el cual se prueba o no la conducta objeto de reproche.</p> <p>Es decir, con independencia de que haya o no haya contestado el llamado a lista, lo determinante será evaluar si estuvo ausente o se retiró del recinto sin intervenir ni participar ni votar en ningún debate o decisión relacionados a proyectos de acto legislativo, proyectos de ley o mociones de censura.</p>	<p>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Doce Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. C. P. Ramiro Pazos Guerrero, Sentencia de 20 de junio de 2018, expte. 11001-03-15-000-2018-00782-00(PI).</p> <p>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Ocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 19 de septiembre de 2018, C.P. María Elizabeth García GONZÁLEZ. expte.11001-03-15-000-2018-02332-00(PI),</p>
<p>Excusas médicas aceptables</p>	<p>Incapacidad física: Excusas médicas emitidas por médicos particulares deberán ser transcritas por los galenos de la EPS en la que se encuentren afiliados o por los médicos adscritos al congreso.</p>	<p>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión. C.P. María Adriana Marín Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018) Exp. 11001-03-15-0002018-02151-00(PI)</p>
<p>Estar ausente en la votación de los impedimentos no aplica como causal de pérdida de investidura</p>	<p>El trámite de resolución de impedimentos constituye una etapa previa al proceso legislativo, pues está relacionado al control de constitucionalidad de mera forma. Además, el Constituyente fue enfático en que el supuesto para establecer el reproche es no asistir a plenarias donde se voten proyectos de ley, proyectos de acto legislativo o mociones de censura.</p>	<p>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión. C.P. María Adriana Marín Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018) Exp. 11001-03-15-0002018-02151-00(PI)</p>

<p>La posibilidad de abstenerse de votar o retirarse del recinto</p>	<p>El ejercicio de oposición de las minorías políticas lleva implícita la facultad de discernir o ejercer una función crítica. En materia parlamentaria el derecho de discernir implica en ciertos casos, la posibilidad de abstenerse. Estas facultades concretas mediante la abstención (estando en el recinto y no votar) o mediante el retiro del recinto.</p> <p>Pero no se puede deducir que dicha inasistencia sea relevante para la estructuración de la causal de pérdida de investidura, pues puede que el congresista sí haya participado en los demás proyectos de ley.</p>	<p>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Trece Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 26 de abril de 2018, expte. 11001-03-15-000-2018-00780-00(PI), C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez</p>
<p>La asistencia parcial a las sesiones.</p>	<p>La asistencia parcial a las sesiones donde se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, no constituyen la causal de pérdida de investidura. Si bien hay una relación directa entre la asistencia y la votación, el ausentismo parlamentario se determina a partir de la no presencia efectiva del congresista a la sesión.</p>	<p>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Trece Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 26 de abril de 2018, expte. 11001-03-15-000-2018-00780-00(PI), C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez</p>

Tabla N°2 los precedentes desarrollados en materia de pérdida de investidura y sentencias hito de estos, extraído de Escobar (2019, p.p. 213-218)

El esquema expuesto tiene un fin práctico: ilustrar cómo el Consejo de Estado ha desarrollado y profundizado en la aplicación de la Pérdida de Investidura en el caso del ausentismo parlamentario.

En síntesis, el Consejo de Estado ha reafirmado la asistencia del congresista debe tener un carácter "**efectivo**", aludiendo a que no solo se debe atender el llamado a lista, sino que se debe atender el debate o por lo menos, votar. Igualmente, votar es un elemento del tipo; pero no es el verbo rector, toda vez que su ausencia es solo un elemento para configurar la "inasistencia", la cual se establece como verbo rector. En adición, entiende que las excusas médicas aceptables

solo serán válidas cuando sean transcritas por los médicos de la EPS o aquellos adscritos al congreso.

Por otro lado, el trámite de resolución de impedimentos es una etapa previa y está relacionada al trámite de constitucionalidad de la votación, por tanto, asistir a la misma no conforma una causal de Pérdida de Investidura. Además, el ejercicio de la oposición faculta a los congresistas a retirarse del recinto o abstenerse de votar y ello no implicará o deducirá la inasistencia entre tanto hayan participado en las demás votaciones y debates. La asistencia parcial no se integra por sí misma causal de pérdida de investidura, pues se debe determinar la "asistencia efectiva" o no dentro de la sesión.

i. Requisitos que acompañan la demanda de Pérdida de Investidura

Atendiendo a lo estipulado por la Ley 1881 de 2018 en su artículo 5, el demandante deberá aportar acreditación del nombramiento del congresista por parte de la Organización Nacional Electoral; esto, según los apartes probatorios de diferentes sentencias consultadas, se solicita por medio de un Derecho de Petición. Ahora, dependiendo la causal invocada, la entrega o solicitud de pruebas variará totalmente; para el caso de la Pérdida de Investidura, donde es necesario debatir la asistencia y las excusas presentadas, es necesario remitirse a las Resoluciones 0665 de 2011 (Cámara de Representantes) y 132 de 2014 (Senado), y a la Ley 5ta de 1992 en su artículo 300 es deber de la Secretaría General de cada Cámara la certificación de la realización de sesiones y la relación de asistencias. Esta información podrá solicitarse por quien pretenda demandar antes de presentar el escrito de demanda o como una solicitud de prueba oficiosa ante el magistrado sustanciador.

De igual manera, el congresista demandado podrá aportar y solicitar pruebas que considere válidas, toda vez que se busca debatir inasistencias y la justificación de las mismas.

Incluso, podrá justificar sus inasistencias sin necesidad de que éstas hayan surtido el trámite ante la Comisión de Acreditación Documental, ordenado por la Ley 5ta en su artículo 90 y reglamentado por las resoluciones referidas anteriormente, pues en el proceso judicial de Pérdida de Investidura no se pretende probar la contestación del llamado a lista, haber votado o acreditado las excusas ante la Comisión de Acreditación Documental de la correspondiente cámara. Y aunque los tres supuestos inmediatamente mencionados son objeto de debate, ha quedado claro que en anteriores ocasiones se busca probar la asistencia “efectiva” o la justificación de la inasistencia.

Sobre lo probatorio, se ha ahondado en recientes fallos¹ del Consejo de Estado, por ejemplo, en el caso de la segunda instancia contra Nidia Marcela Osorio Salgado, los colegiados argumentaron que *“cualquier medio de prueba puede ser empleado para acreditar hechos y circunstancias que son objeto de debate en los mismos, siempre que se respeten las garantías constitucionales y se cumplan los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad del medio de prueba”* (C.E. , Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2018-02151, 2019), lo cual sirvió como argumento para revocar lo unificado en primera instancia, en cuanto se trató de dar valor a las incapacidades externas cuando fueran debidamente transcritas por el médico del Congreso.

Junto a esto, está el reciente fallo del Magistrado Sáchica Méndez, el cual, exonera al Representante Julián Bedoya aduciendo, que las excusas que se alleguen al proceso deberán valorarse aun cuando no surta el trámite previsto el artículo 90 de la ley 5 de 1992 y las resoluciones que procedan para tramitar excusas y descuentos de nómina; a efectos de determinar cuál es el valor, peso específico y mérito probatorio que surjan de estas. (C.E, Sala

¹ Fallos con los siguientes número de radicación: 11001-03-15-000-2014-00529-00 (PI)- 11001-03-15-000-2018-02405-00(PI)- 11001-03-15-000-2018-05405-01(PI)- 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI)- 11001-03-15-000-2018-00890-00(PI)-11001-03-15-000-2018-00782-00(PI)- 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI)- 11001-03-15-000-2018-01757-00(PI)- 11001-03-15-000-2018-02035-00(PI) 11001-03-15-000-2018-02035-01(PI)- 11001-03-15-000-2018-02151-01 (PI)- 11001-03-15-000-2018-02332-00 (PI)- 11001-03-15-000-2018-02332-01 (PI)- 11001-03-15-000-2018-01569-00 (PI)- 11001-03-15-000-2018-00319-00 (PI) - 11001-03-15-000-2018-00779-00 (PI)

Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad: 2019,04145, 2020). Además, también es importante identificar otro reciente fallo, cuyo ponente es la Consejera Lucy Jannette Bermúdez, por el cual una Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado se permitió elevar la importancia de la presentación incapacidad médica al proceso de Pérdida de Investidura, a fin de convalidar los efectos de la misma dentro de este de la siguiente forma:

“En el mismo sentido, ha de decirse que **el hecho de que medie una incapacidad médica supone, con alto grado de probabilidad, la existencia de un proceso clínico previo que condujo a ese resultado.** De suerte que si el demandado se retira del recinto congresional y a los pocos minutos u horas es incapacitado, se entiende que no estaba en plenas condiciones de salud para permanecer en la plenaria, pues para estos efectos **el alcance de dicho instrumento médico debe interpretarse razonablemente en su componente declarativo, y no desde el punto de vista constitutivo.**”(…) “lo contrario implicaría deshumanizar un aspecto tan sensible, propio de la dignidad de toda persona, bajo el entendido de que solo podrían ser válidas las incapacidades concedidas por el médico al interior de la respectiva sesión congresual –lo cual, desde luego, devendría en una exigencia desproporcionada” (C.E., Sala Cuarta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, Rad 2019-01602, 2020).

Ahora, la providencia anteriormente referida, además de dejar clara la posición del Consejo de Estado frente a la validez o no de las excusas médicas, realiza un aporte en relación a los permisos que el congresista podrá solicitar a la Mesa Directiva para ausentarse en el transcurso de la sesión, toda vez que evidenció, dentro del caso concreto que esta trata, que hubo autorizaciones para que el congresista se ausentara, las cuales 1) no estaban relacionadas en las actas de sesión que reposan en gacetas (lo que no implica la invalidez de los permisos otorgados) y 2) las solicitudes de retiro no estaban debidamente justificadas.

Lo anterior trajo como consecuencia un llamado de atención por parte de la Sala de Decisión que trató este caso hacia la Mesa Directiva Cámara de Representantes invitándole a que, en lo sucesivo, registre dentro de las actas de las plenarias las solicitudes de retiro de las sesiones e igualmente guarde especial cuidado al momento de ponderar las motivaciones que justifican el retiro de la sesión.

8. Un mecanismo de control

Para comprender el impacto y la relevancia social de la Pérdida de Investidura congresional, será importante enfocarse en las reflexiones propias de las democracias latinoamericanas contemporáneas que sufrieron transiciones en la década de 1990, debido a las reformas que acompañaron el ánimo de la sociedad civil por fortalecer el dinamismo, los controles, balances y la formulación de mecanismos anticorrupción. Ello tuvo como resultado varias estrategias en distintos países de América Latina tales como: la formación de un Sistema Nacional Anticorrupción (México), el diseño de políticas extractivistas que permitan que la información circulara libremente (Bolivia) o la revocatoria del mandato de alcaldes (Colombia y Ecuador) (Gurza- Lavallo & Fontaine, 2019).

Lo innovador en la figura de la Pérdida de Investidura como control institucional estriba en que confronta a los miembros de la Rama Legislativa a falta de un régimen sancionatorio estricto para las violaciones y faltas éticas que, para un funcionario ordinario, podrían constituir una clara causal de insubsistencia. Pero, más allá de solo una sanción, la Pérdida de Investidura reviste a la ciudadanía y a los grupos de interés de la sociedad civil de un poder para ejercer el control y exigir la rendición de cuentas a quienes ostentan la capacidad de formular leyes, reformas constitucionales, y quienes pueden ejercer el correspondiente control político al

ejecutivo e igualmente desaforar al presidente de la República o quienes ostentan las más altas magistraturas de la Rama Judicial.

En tanto, en la pérdida de investidura se pueden identificar los criterios propuestos por (Schedler,1999) para los controles sociales. Respecto al componente de *answerability* es oportuno destacar que la Pérdida de Investidura permite confrontar al congresista ante una Sala de Decisión del Consejo de Estado, en audiencia pública frente a cualquier interesado de la sociedad civil a rendir explicaciones sobre sus acciones u omisiones o incumplimientos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Por otro lado, el *enforcement* se refleja en la sanción misma, es decir, en la “muerte política” del congresista demandado; pero también el hecho de publicitar el proceso o las motivaciones de la demanda se convierten en un estímulo para ejercer las funciones congresionales de forma prevista por la Constitución y la ley, teniendo un efecto disuasivo, lo cual, según Ulloa, promueve la moralización de las costumbres políticas para lograr la legitimación del Congreso (2005).

a. La asistencia a sesiones y participación en votaciones como objeto de control

La justificación para que la inasistencia se aplique como una causal de pérdida de investidura, según ponencia de Danilo Rojas Betancourth, está directamente relacionada con los propósitos del constituyente, quien comprendió que la formación de la voluntad democrática es una función congresional, lo cual solo se logra si asiste a toda la sesión, pues lo anterior garantiza que estará presente en el recinto al momento de las votaciones (C.E, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2014-00529, 2017). De otro lado, en sentencia sustanciada por Daniel Valbuena Hernández, se comprende que las inasistencias perjudican a la democracia participativa porque implican el incumplimiento de la función congresal principal, entre estas: la

votación de proyectos de ley, que es una de las formas en la que los congresistas toman decisiones y materializan la representación popular (C.E, Sala Novena Especial de Decisión, Rad. 2018-00318, 2018).

Así mismo, el fallo citado indica que esta causal tiene una íntima conexión con el incumplimiento de los deberes ya anunciados, pues la inasistencia tendría como efecto la defraudación de la confianza depositada por los electores al momento de escoger sus voceros y representantes. Por ello, la inasistencia junto a las demás causales representa un atentado al principio de representación y a la dignidad del cargo otorgado por elección popular; todo esto, en aras de salvaguardar la democracia en la que se funda el estado (C.E, Sala Novena Especial de Decisión, Rad. 2018-00318, 2018).

b. Déficit del control horizontal

El hecho de que las reglas de juego relacionadas a la acreditación de asistencias, incapacidades, o motivaciones de retiro válidas se encuentran en manos del Consejero Ponente junto a los togados de cada Sala Especial de Decisión correspondiente, últimamente ha traído variaciones en los criterios aplicables que pretendan considerarlas como válidas o no. Al considerarlas válidas, en aras de proteger el principio de libertad probatoria, se permite al congresista demandado presentar excusas que nunca surtieron el procedimiento establecido en las resoluciones de cada cámara que reglamentan el procedimiento para el trámite de las excusas y los descuentos en nómina por inasistencia; añadido a lo anterior, el principio de fe pública otorgará un papel preponderante a las autorizaciones de retiro que suscriba el Secretario General de cada cámara sin que esta información conste en las actas que reposen en las gacetas.

El riesgo en los dos elementos descritos anteriormente es que, se somete a los interesados por demandar a una falta de acceso a la totalidad de la información probatoria, pues

estos no pueden tener mayor control de las excusas que emitan los galenos particulares que no hayan sido tramitadas ante la Comisión de Acreditación Documental; igualmente, es difícil para los individuos disponer de los permisos otorgados por la Mesa Directiva de la cámara correspondiente sin que medie registro en las actas de sesión y en las gacetas del congreso.

9. Conclusiones

La pérdida de investidura congresional se puede identificar como la herramienta más asequible, oportuna y pertinente para que la ciudadanía pueda ejercer un control social y político al comportamiento del legislador dentro de un procedimiento jurisdiccional, haciéndolo partícipe de una herramienta correctiva que busca reprochar las conductas que sean contrarias a la ley, la ética pública y los deberes propios de la naturaleza de un representante de los intereses del pueblo y de la voluntad popular.

Además, la ya mencionada es bastante singular, por el mismo hecho de que el dominio de la acción recae en la ciudadanía, lo cual no sucede en las demás figuras del Derecho Sancionatorio, pues generalmente quien tiene la potestad de iniciar el procedimiento sancionador es otro funcionario público, ya sea de control fiscal, disciplinario, penal, policivo o tributario; convirtiéndose en una acción que no solo obedece a sancionar sino a reivindicar y proteger a futuro los intereses de los representados, a poner en un mismo nivel al congresista y al ciudadano, al menos, dentro de un estrado y a disuadir a los demás representantes y miembros de corporaciones públicas a cumplir sus deberes mínimos, como puede ser, asistir a sesiones plenarias; lo cual destaca su utilidad como un mecanismo de control social vertical y no electoral.

En los últimos lustros, el Consejo de Estado ha sido un partícipe muy activo para modular, formular criterios y aclarar situaciones que, más allá de encontrarse en un vacío

jurídico, se hallan dentro de los espacios de la subjetividad ligada tanto a la comprobación de la **asistencia** como a la **validación** de las excusas dentro de un proceso de pérdida de investidura.

Igualmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las diversas salas especiales de decisión dentro del Consejo de Estado, han resaltado el interés que tiene la democracia en que los congresistas asistan y participen en las sesiones plenarias para votar leyes, proyectos de actos legislativos e iniciativas de control político pues esta labor es por la cual se lleva a cabo la función de representación popular de una forma “efectiva”, tal sentido que, para hacer valer la asistencia el congresista debe haber un ejercicio de intervención y permanencia en el recinto y no solamente la contestación a un llamado a lista.

Las recientes providencias del Consejo de Estado, si bien disipan muchas dudas sobre el proceder probatorio de los actores dentro del medio de control de Pérdida de Investidura congresional al justificar la ausencia; también están permitiendo, so pretexto de proteger la libertad probatoria y la sana crítica, la validación de incapacidades emitidas por médicos privados que, si bien, no pueden tacharse de falsas y no se tramitan de conformidad a la Ley 5ta de 1992 y las resoluciones por las que se surte el trámite de excusas y descuentos de nómina, son prácticamente inaccesibles al demandante antes de impetrar el correspondiente Medio de Control.

A través de este estudio, se ha demostrado que la figura de Pérdida de Investidura Congresional en nuestro país, es una institución jurídica que empodera a los ciudadanos, puesto que otorga el poder de ser partícipe directo ante el reproche o la falta al deber de un Senador o un Representante; no obstante, frente a lo anterior y tratándose de la invocación de la causal segunda del Artículo 183 de la Constitución Nacional los particulares se encuentran en una evidente desventaja al no poder acceder a ciertas excusas médicas en calidad de pruebas de

inasistencia debido al rasgo de confidencialidad que las mismas contienen, por ejemplo, todas aquellas que no fueron validadas ante la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, convirtiéndose esto en un déficit al control social que puede simbolizar esta figura.

Ahora pues, la interpretación que le ha dado el Consejo de Estado a los distintos dilemas que circundan la inasistencia parlamentaria representa un reto para la ciudadanía y los grupos de interés social y políticos, pero también abre muchas discusiones al interior del Congreso sobre el comportamiento idóneo de los representantes, la debida tramitación de las excusas o permisos para ausentarse y la refrendación de las mismas por parte de la mesa directiva; lo anterior, eventualmente fomentará una mayor atención de la ciudadanía al momento de elegir y observar el comportamiento de sus representantes, igualmente, permitirá corregir la gestión e incrementará el respeto por la dignidad del cargo por parte de los miembros del poder legislativo.

Este medio de control judicial y social genera su utilidad no solo en el resultado (resolución de la sentencia de pérdida de investidura), sino en la formulación de debates en el ámbito ciudadano, judicial e institucional, que deben su existencia a las reformas e instituciones democráticas creadas por el constituyente en el año 1991.

10. Referencias.

Ángulo Bonilla, L. (2015). Pérdida de investidura: Representación de la “muerte política” y desconocimiento de los derechos fundamentales. *Verba Luris*, (34), 117-145.

<https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.34.17>

Asamblea Nacional Constituyente de 1886. (5 de agosto de 1886). Artículo 74. Constitución Política de Colombia.

Asamblea Nacional Constituyente de 1991. (22 de mayo de 1991). Informe Ponencia para Primer Debate en Plenaria para Rama Legislativa del Poder Público. Gaceta Constitucional No. 76.

Asamblea Nacional Constituyente. (16 de abril de 1991). Informe-Ponencia: Estatuto del
Congresista. Gaceta Constitucional No. 51

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia.
Gaceta Constitucional No. 116 de 1991.

Bernal-Gómez, D. (2013). La pérdida de investidura. Ensayo de legislación comparada entre
Colombia y Francia. *Derecho Y Realidad*, 11(22), 33-52.
<https://doi.org/10.19053/16923936.v1.n22.2013.4765>

BRITO RUIZ, F. (2004) Colección derecho disciplinario No 8. Instituto de Estudios del
Ministerio Público. Bogotá.

Cámara de Representantes. Secretaría General. (2011). Manual Básico del Congresista.
Recuperado de: https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-05/11%20MANUAL%20DEL%20CONGRESISTA%20%28junio%2011%20de%202010%29%5B1%5D_0.pdf

CEPEDA ULLOA, Fernando. Informe de la investigación dirigida para el Banco Interamericano
de Desarrollo, “La pérdida de investidura de los congresistas en Colombia: Análisis de la
causal relativa al conflicto de intereses como instrumento para luchar contra la
corrupción”, 2005.

Congreso de la República. (4 de diciembre de 1979). Por el cual se reforma la Constitución
Nacional. [Acto Legislativo No. 1 de 1979]. DO: 35416. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825255>

Congreso de la República. (13 de julio de 1994). Por la cual se establece el procedimiento de
pérdida de investidura de los congresistas. [Ley 144 de 1994]. DO: 41.449.

Congreso de la República. (15 de enero de 2018). Por la cual se establece el procedimiento de
pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término
de caducidad, entre otras disposiciones. [Ley 1881 de 2018]. DO: 50.477.

Congreso de la República. (17 de junio de 1992). Por la cual se expide el Reglamento del
Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. [Ley 05 de 1992]. DO: 40.483.

Congreso de la República. (23 de mayo de 2017). Por medio del cual se regula parcialmente el
componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del
Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [Acto Legislativo No. 3 de
2017]. DO: 5.242.

Congreso de la República. Cámara de Representantes. (2018). Guía Básica de la Estructura y Funciones del Congreso de la República de Colombia y el Proceso Legislativo. Recuperado de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-02/Guia%20ba%CC%81sica%20Estructura%20y%20Funciones%20del%20Congreso..pdf>

Consejo de Estado, Sala Cuarta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. (11 de mayo de 2020). Radicado 2019-01602. [CP LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ]

Consejo de Estado, Sala Doce Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. (20 de junio de 2018). Radicado 2018-0782. [CP RAMIRO PAZOS]

Consejo de Estado, Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. (5 de marzo de 2018). Radicado 2018-0318. [CP GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ]

Consejo de Estado, Sala Ocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. (19 de septiembre de 2018). Radicado 2018-2332. [CP MARÍA ELIZABETH GARCÍA]

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (27 de marzo de 2019) Radicado 2018-02151. [CP Roberto Augusto Serrato]

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (1 de agosto de 2017). Radicado 2014-00529. [MP Danilo Rojas Betancourth]

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (8 de septiembre de 2020). Radicado 2019-04145. [CP JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ]

Consejo de Estado, Sala Trece Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. (26 de abril de 2018). Radicado 2018-0780. [CP JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ]

Corte Constitucional, Sala Plena (30 de mayo de 2001). Sentencia C-554 de 2001. [MP CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ]

Corte Constitucional, Sala Plena. (14 de julio de 1994). Sentencia C-319 de 1994. [MP HERNANDO HERRERA VERGARA]

Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de marzo de 2012). Sentencia C-237 de 2012. [MP Humberto Antonio Sierra Porto]

Corte Constitucional, Sala Plena. (26 de enero de 2006). Sentencia C-058 de 2006. [MP HUMBERTO SIERRA PORTO]

Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional. (03 de noviembre de 1981). Expediente No. 786. [MP Fernando Uribe Restrepo].

- Cortes, Alejandro. (2014). El concepto de Accountability: una mirada desde la ciencia política. Cuadernos de ciencias políticas. 15-25. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/272353075_El_concepto_de_accountability_una_mirada_desde_la_ciencia_politica
- Escobar, Lina. (2019). Construcciones normativas en materia electoral del Consejo de Estado y la Corte Constitucional Colombiana. Bogotá, Colombia: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- Fajardo Rico, A. (2018). Control de convencionalidad a la figura jurídica de la pérdida de investidura en Colombia. (Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario). Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15862>
- Fontaine, Guillaume, & Gurza-Lavalle, Adrián. (2019). Controles democráticos y cambio institucional en América Latina Presentación del dossier. Íconos. Revista de Ciencias Sociales, (65), 7-28. Recuperado de <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.4041>
- Guasgüita, A. (2018). La pérdida de investidura de los congresistas: una mirada crítica de su trayectoria en el ordenamiento jurídico colombiano. (Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomás). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11634/10550>
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle, coords. 2010. La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS / Universidad Veracruzana.
- Mesa Directiva, Cámara de Representantes (23 de marzo de 2011) Por la cual se reglamenta el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los representantes a la Cámara a las sesiones de la corporación y su correspondiente descuento a la nómina. [Resolución MD N°0665 de 2011].
- Mesa Directiva, Senado de la República (25 de febrero de 2014) Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para el trámite de las excusas y descuentos en nómina de los Honorables Senadores de la República, por inasistencia a las sesiones de la corporación. [Resolución MD N°132 de 2014].
- O'Donnell, Guillermo. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. Isonomía, (14), 7-31. Recuperado en 12 de noviembre de 2020, de

- http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182001000100007&lng=es&tlng=es
- Ortíz, Ó. (Junio de 2012). El Capitolio incuba suicidio de su legitimidad. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0306/articulo03.html>
- Restrepo Medina, M. (2008). Delimitación jurisprudencial y análisis comparativo de los regímenes de pérdida de investidura en Colombia. *Diálogos De Saberes*, (28), 121 - 138. Recuperado a partir de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/2061>
- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability". En *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, 13-28. Boulder: Lynne Rienner.
- Senado de la República. (09 de febrero de 2005). Estudio de Antecedentes: Graduación de las Penas en Relación con la Pérdida de Investidura. *Gaceta del Congreso* : Año XIV-No. 39
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147-158.
- Villamizar, G., Blanco, J., Ayala, J. (2018). Aplicabilidad del Principio de Igualdad en la Sanción Disciplinaria de Pérdida de Investidura de los Miembros de las Corporaciones Públicas en Colombia. (Trabajo de Grado. Universidad Libre Seccional Cúcuta. Facultad de Derecho). Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/11475>