

# EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA FALTA, EN LA CAUSAL DE CONFLICTO DE INTERESES DE ORDEN MORAL EN LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA PARA CONGRESISTAS EN COLOMBIA\*

*Zully Maricela Ladino Roa\* / José Virgilio Jiménez Guerrero\*\**

## RESUMEN

La causal de conflicto de intereses en la pérdida de investidura para congresistas se encuentra consagrada en los artículos 110, 182 y 183 de la Constitución Política de Colombia, reglamentado por la Ley 5ª. de 1992 y 144 de 1994. En relación con esta causal, la norma constitucional y legal es abstracta y ambigua, aunque esa amplitud se concreta más en el conflicto de intereses de orden moral, dado que el de orden económico es más restringido; por ello se cuestiona si al aplicar el conflicto de intereses de orden moral se vulnera o no el principio de legalidad de la falta.

La presente investigación es de carácter jurídico que hizo necesario el empleo de una estrategia metodológica en la que se combinaron varios métodos: el análisis, la síntesis, la inducción y la deducción. Desde el método comparativo se pudo avanzar en el estudio de la legislación de otros países. El análisis documental y de textos de naturaleza legal, constitucional, jurisprudencial y doctrinal permitió avanzar en el proceso de selección y sistematización de la información requerida. El estudio realizado se basó en fuentes primarias y secundarias.

## PALABRAS CLAVE

Pérdida de investidura, congresistas, conflicto de intereses, moralidad, legalidad.

## ABSTRACT

The causal of conflict of interest in the loss of investiture to congress is enshrined in Articles 110, 182 and 183 of the Political Constitution of Colombia, regulated by Law 5 de 1992 y 144 de 1994. In relation to this causal, the constitutional standard and legal is abstract and ambiguous, since the economic order is more restricted, for it is questionable whether to apply the conflict of interest is violated moral or not the principle of legality of the offense.

---

Fecha de recepción del artículo: 3 de septiembre de 2011

Fecha de aprobación del artículo: 17 de noviembre de 2011

\* El presente artículo es producto de la investigación desarrollada y culminada como requisito para obtener el título de magíster en Derecho Administrativo en el Instituto de Posgrados, Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Sede Principal.

\*\* Zully Maricela Ladino Roa, abogada, especializada en Derecho Procesal y magíster en Derecho Administrativo. Correo electrónico: zullymarela@gmail.com

\*\*\* José Virgilio Jiménez Guerrero, abogado, especializado en Gestión y Responsabilidad Fiscal, en Gerencia y Gobierno Territorial, y magíster en Derecho Administrativo. Correo electrónico: josévirgilio@yahoo.com

This research is of a legal nature which necessitated the use of a methodological strategy which combined several methods: analysis, synthesis, induction and deduction. From the comparative method could advance the study of the laws of other countries. The analysis of documents and texts of legal, constitutional, jurisprudential and doctrinal to progress in the selection and systematization of information required. The study was based on primary and secondary sources.

## KEY WORDS

Loss of investment, congress, conflict of interest, morality, legality.

## INTRODUCCIÓN

La pérdida de investidura de congresistas en Colombia fue instituida en la Constitución Política de 1991, y entre sus causales se estableció el conflicto de intereses; cabe preguntarnos si en Colombia existe un régimen de conflicto de intereses que permita al juez -Consejo de Estado- fallar casos de pérdida de investidura de los congresistas por la causal de conflicto de intereses de orden moral, y así determinar si se vulnera o no el principio de legalidad de la falta en la causal de conflicto de intereses de orden moral en la pérdida de investidura de Congresistas en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991.

Para desarrollar este interrogante es pertinente estudiar los antecedentes de la pérdida de investidura de Congresistas en Colombia, específicamente en lo referente al conflicto de intereses de orden moral, y efectuar su comparación con el tratamiento del tema en otros países; analizando la aplicación dada por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la doctrina sobre el principio de legalidad de la falta en la causal de conflicto de intereses de orden moral, para finalmente determinar si se vulnera o no el principio de legalidad de la falta en el conflicto de intereses de orden moral en la pérdida de investidura de los Congresistas a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Respecto del interés moral se discute si debe aplicarse directamente los preceptos constitucionales ante la falta de una definición específica por parte de la ley sobre este tipo de interés, o por el contrario, en atención al principio de legalidad *“deben existir reglas claras, expresas y escritas, para que*

*el congresista identifique y manifieste esa clase de limitaciones o de impedimentos”*.<sup>1</sup>

El conflicto de intereses, según el Consejo de Estado, puede ser de orden económico y/o moral; sin embargo, a la luz del desarrollo jurisprudencial sobre esta causal se puede observar que se deja un marco amplio al juzgador para establecer si se configura o no, lo cual es de gran preocupación, dado que un juicio de esta naturaleza y con una sanción tan drástica como lo es la pérdida de investidura perpetua del congresista debe estar enmarcado dentro del principio de legalidad, dado que la materialización de este principio exige que haya una descripción clara, expresa y escrita del supuesto de hecho para que el juez, con fundamento en las pruebas legalmente recaudadas dentro del proceso, pueda imponer una sanción, en este caso la pérdida de investidura.

En la jurisprudencia del Consejo de Estado se evidencia que el conflicto de intereses económico no ha sido tan controvertido, como sí lo ha sido el moral, dado que algunos consideran que es necesario un código ético o moral donde se consignen en forma clara y expresa las situaciones de hechos; otros mencionan que no es necesario dicho código, dado que la ética y la moral no se pueden limitar a unas pocas situaciones que se expresen en un código, sino que dicho concepto es más complejo; quienes defienden esta última posición respaldan la línea jurisprudencial mayoritaria del Consejo de Estado, afirmando que la jurisprudencia ha determinado el

<sup>1</sup> Salvamento de voto del consejero Carlos Arturo Orjuela Góngora, en sentencia de 10 de marzo en el proceso con número de radicación AC-5371, C. P.: Clara Forero de Castro, demandado: Rafael Humberto Alfonso Acosta.

concepto de interés directo en sus pronunciamientos, y que este interés se configura en unos sujetos determinados por la misma Ley 5ª de 1992, como el congresista, sus socios de hecho o de derecho, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, evento en el cual debe declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Es relevante reflexionar sobre el cuestionamiento que se hace al conflicto de intereses de orden moral, dado que la pérdida de investidura, y en especial, el conflicto de intereses tiene hoy vigencia en Colombia, el cual ha sido objeto de grandes controversias tanto por doctrinantes, magistrados del Consejo de Estado, e incluso por los mismos congresistas.

Desde la citada perspectiva, resulta procedente preguntarse: ¿Se vulnera el principio de legalidad de la falta, por la causal de conflicto de intereses de orden moral en la pérdida de investidura para congresistas en Colombia? La respuesta al citado interrogante es si se vulnera el principio de legalidad de la falta por la causal de conflicto de intereses de orden moral en la pérdida de investidura para congresistas en Colombia.

## 1. ANTECEDENTES DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA PARA CONGRESISTAS EN COLOMBIA

### 1.1 Origen de la pérdida de investidura en Colombia

La pérdida de investidura en Colombia se vislumbró en la reforma constitucional de 1979 por el Acto Legislativo No. 1 de ese año, siendo presidente el doctor Julio César Turbay Ayala, quien fungió como gobernante desde 1978 hasta 1982; sin embargo no tuvo aplicación dado que fue declarada inconstitucional en 1981 por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.<sup>2</sup>

En el acto legislativo de 1979 no se mencionó quién tenía legitimación por activa para instaurar la acción de pérdida de la investidura de los congresistas, es

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia del 3 de noviembre de 1981.

decir, que debió haberse expedido una ley que fijara con mayor precisión las disposiciones, como procedimiento, legitimación por activa y otros aspectos de índole procesal que permitieran hacer uso de esta figura; sin embargo, dicha norma nunca fue expedida por el legislativo, y no hay registro de haberse presentado siquiera una demanda de pérdida de investidura de congresistas, hasta el 3 de noviembre de 1981, fecha en la cual la Corte Suprema de Justicia decretó la inexecutable de la pérdida de investidura.

En 1991 resurge la institución de la pérdida de investidura como consecuencia de los hechos acaecidos en la década de 1980, marcada por narcotráfico, clientelismo, fortalecimiento de grupos guerrilleros y de defensa privada; estos actores buscaron tener representación en las diferentes instituciones del Estado, siendo una de las instituciones más atractivas el Congreso, dado que es allí donde se aprueban y reforman las leyes. La extradición fue un tema relevante en esa década, lo cual trajo como consecuencia el ingreso a esta Corporación de personas que tenían relación directa con grupos armados ilegales, decayendo notablemente la imagen del Congreso de la República, sumado a escándalos de corrupción, restándole credibilidad a este órgano de representación popular.

La pérdida de investidura comenzó a debatirse en la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, con ponencia del constituyente Luis Guillermo Nieto Roa.<sup>3</sup> En dicha comisión se señaló de manera unánime “... que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés quedaría incompleto y sería inane si no se estableciera la pérdida de la investidura como condigna sanción. Fue también el parecer unánime de la comisión que, dada la alta posición del congresista, la violación de este régimen no podía acarrear una sanción inferior a la pérdida de la investidura”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Sentencia Corte Constitucional C – 319 del 14 de julio de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara, Actor: Carlos Navia Palacios, *Gaceta Constitucional* N°. 51 del 16 de abril de 1991.

<sup>4</sup> Sentencia Corte Constitucional C – 319 del 14 de julio de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara, Actor: Carlos

## 1.2 Régimen de conflicto de intereses para congresistas: disposiciones constitucionales y legales

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su título VI “De la Rama Legislativa”, en el capítulo 6 “De los Congresistas” hace referencia al tema de la pérdida de investidura.

El artículo 182 constitucional menciona que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

El artículo 183 de la Carta Política prescribe en forma taxativa las causales por las cuales los congresistas pueden perder su investidura, y establece en el numeral primero la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

Con relación a la parte procedimental, la Constitución refiere en su artículo 184 que será competente para conocer de la pérdida de investidura de congresistas el Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido por la ley y decidirá en un término no mayor a veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la Mesa directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano. Sin embargo, esa competencia fue limitada específicamente a la Sala de lo Contencioso Administrativo, con la expedición de la Ley 446 de 1997, que en su artículo 33 dispuso expresamente que la competencia está en cabeza de la Sala Plena del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, para conocer de la pérdida de investidura.

Mediante la Ley 5ª de 1992, por medio de la cual se expidió el Reglamento del Congreso, en su título II “De las disposiciones comunes al Senado de la República y Cámara de Representantes”, capítulo XI “Del estatuto del congresista”, Sección IV “Conflicto de intereses” y Sección V “Pérdida de investidura”, se

Navia Palacios, *Gaceta Constitucional* N°. 79 del 22 de mayo de 1991.

impusieron a los Congresistas obligaciones referentes al conflicto de intereses.

La Ley 144 de 1994 del 19 de julio estableció el procedimiento de pérdida de investidura de congresistas; sin embargo, en su artículo 16 se refirió específicamente al conflicto de intereses de la siguiente forma:

Artículo 16. Conflicto de intereses. Definición: Los Congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación para que decida si los Congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.

Sobre la aplicación de la pérdida de investidura, debe señalarse que en la Constitución Política de 1991 la Asamblea Nacional Constituyente introdujo nuevamente la pérdida de investidura de congresistas en el artículo 183; sin embargo, posteriormente la ley previó su aplicación para los diputados, concejales municipales y distritales, y ediles o miembros de las juntas administradoras locales, específicamente en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

## 1.3 La pérdida de investidura en la legislación de otros países

Al efectuar un estudio sobre la pérdida de investidura en legislaciones de otros países como Argentina, Bolivia, Chile, España, Francia, Venezuela, Ecuador, Brasil, Nicaragua y Gran Bretaña, se concluye lo siguiente:

1. En Venezuela se hace una referencia directa al conflicto de intereses, específicamente en el artículo 190 de la Constitución venezolana, y establece que los diputados deberán abstenerse de votar cuando exista conflicto de intereses, pero lo limita sólo al interés económico.
2. En la mayoría de países hacen referencia a las inhabilidades e incompatibilidades, pero no al conflicto de intereses.

3. El único país que dispuso que la sanción de pérdida de investidura fuera vitalicia fue el colombiano; en el caso de Chile es máximo por dos años, en Nicaragua noventa días, y en otros por el término que haga falta para completar el mandato, pero jamás es definitiva.
4. En Ecuador no hay pérdida de investidura, sino que se establece la revocatoria del mandato para alcaldes, prefectos y diputados, y procederá cuando incurran en las conductas descritas en las normas e implicará la pérdida de la calidad de diputado, y la decisión la toma el pueblo, no el mismo órgano colegiado o un juez en particular; esta es una característica *sui generis* en cuanto a las legislaciones referidas, dado que en la mayoría quien decide es la misma entidad legislativa, sea Congreso o Asamblea, quienes investigan y sancionan a los congresistas o diputados, como es el caso de Argentina, Bolivia, España, Nicaragua, Brasil y Gran Bretaña; en los restantes países lo hace un juez o un tribunal.
5. En un estudio efectuado por el BID se concluyó, después de comparar países como Gran Bretaña, Alemania, Francia, Canadá, Suecia, España y Estados Unidos, que “... Colombia es un caso 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 la investidura. En algunos países de América Latina se admite la pérdida de la investidura o del mandato, 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”<sup>5</sup>

## 2. CONFLICTO DE INTERESES

### 2.1 Concepto de conflicto de intereses

El artículo 182 de la Carta Política determina el marco constitucional esencial de la figura del “Conflicto de Intereses”

<sup>5</sup> FERNANDO CEPEDA ULLOA. *Ibid.*, pp. 18-19.

Alberto Poveda Perdomo y Guillermo Poveda Perdomo consideran que el conflicto de intereses “se trata de una razón subjetiva que torna parcial al congresista y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones legislativas o políticas (votar o qué debatir en trámites legislativos en los que tiene interés) con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen; el conflicto surge de manera automática y su declaración es imperativa. Para no incurrir en violación del régimen de conflicto de intereses, los congresistas deben poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabilita para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, so pena de perder la investidura.”<sup>6</sup>

### 2.2 Clases de conflicto de intereses

El conflicto de intereses puede ser de dos clases: moral o económico, y la determinación y alcance de este concepto será dado por el legislador por delegación constitucional, lo cual fue materializado con la expedición de la Ley 5 de 1992 y la Ley 144 de 1994.

El conflicto de intereses será de carácter económico cuando hay un incremento o disminución del patrimonio del congresista o de los sujetos específicamente señalados en las normas que definen los conflictos de intereses.<sup>7</sup> Las normas sobre conflicto de intereses al hacer una interpretación sistemática, delimitarían únicamente el conflicto de intereses de carácter económico.

El conflicto de intereses de orden moral ha presentado dificultades para su determinación en los magistrados del Consejo de Estado, en los congresistas y doctrinantes.

<sup>6</sup> ALBERTO POVEDA PERDOMO y GUILLERMO POVEDA PERDOMO, *Op. cit.*, p. 70.

<sup>7</sup> Informe de la investigación dirigida por FERNANDO CEPEDA ULLOA 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”, octubre de 2005, p. 21.

### 2.3 Posiciones del Consejo de Estado frente a diversas situaciones en donde se ha alegado el conflicto de intereses

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991 hasta la fecha, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha conocido 52 demandas de pérdida de investidura de congresistas por la causal de conflicto de intereses; solamente siete de ellas han prosperado, siendo una de índole económica y las seis restantes de orden moral.

Los congresistas que han perdido la investidura son: CÉSAR PÉREZ GARCÍA (interés económico), GUSTAVO ESPINOSA JARAMILLO, FRANCISCO JOSÉ JATTIN SAFAR, OSCAR CELIO JIMÉNEZ TAMAYO, RAFAEL HUMBERTO ALFONSO ACOSTA, FRANCISCO CANOSSA GUERRERO Y JAIME RODRIGO VARGAS SUÁREZ.

A continuación haremos referencia a las posiciones asumidas por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con respecto a la causal de conflicto de intereses, procediendo a efectuar nuestro análisis frente a dichos planteamientos.

En los salvamentos de voto de los fallos del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, se deduce una preocupación por parte de algunos consejeros por la ausencia de norma previa, clara, expresa, de los supuestos de hecho debidamente delimitados que contengan los supuestos de hecho del conflicto de intereses de orden moral de la pérdida de investidura para congresistas, y porque el juez contencioso decide sobre una pena perpetua, como lo es la pérdida de investidura, sin tener reglas claras para fallar.

Al respecto el consejero Montes Hernández<sup>8</sup> anota:

*“Cuando el Constituyente habla de ‘régimen de inhabilidades e incompatibilidades’ y de ‘régimen de conflicto de intereses’ está imponiendo*

<sup>8</sup> Salvamento de voto del consejero de Estado JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ en sentencia con radicación número: AC-796, consejero ponente: ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ, Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Actor: ENRIQUE MALDONADO SANTOS, Demandado: CÉSAR PÉREZ GARCÍA.

*limitaciones a los derechos fundamentales y libertades públicas de que gozan los congresistas como miembros de la sociedad política. Estas limitaciones que constituyen excepciones a su esfera de libertad jurídica, vale decir a su capacidad necesariamente tiene que ser regulada íntegramente por la ley, para su correcta interpretación que de suyo es restrictiva.*

*Solamente una vez que exista el régimen legalmente previsto, será posible conocer cuál o cuáles conductas de los congresistas son atentatorias del mismo.*

*Esta labor no le es dado calificarla al juez sin la previa determinación legal?” (Negritas fuera de texto).*

Coincidimos con la posición del consejero Montes, sobre la aplicación que por parte del Consejo de Estado se debe efectuar del PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA FALTA, específicamente en la causal de conflicto de intereses, dado que en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades fue determinado expresamente por la Constitución Política de Colombia en sus artículos 179 y 180.

Se han distinguido entre las causales de pérdida de investidura las que tienen sello constitucional, las cuales serán aplicables sin que medie precepto legal que las desarrolle, y las de desarrollo legal, entre las que encontramos al conflicto de intereses, que son imposibles de aplicar mientras no exista la ley que las desarrolle o regule. En definitiva, los regímenes cuya violación puede acarrear la pérdida de la investidura de un congresista son tres: el de inhabilidades, el de incompatibilidades y el de conflicto de intereses; los dos primeros son regulados por la propia Constitución y por ende, de aplicación inmediata dado que no necesitan reglamentación legal; el de conflicto de intereses es de desarrollo legal, y por tanto, aplicable cuando se expida la ley que lo contenga y limite la capacidad del congresista establecida en el artículo 185 constitucional.

Como se dijo, en el caso del conflicto de intereses el deber ser es que exista un precepto legal que contenga las conductas que contraríen el bien común o interés general de justicia que debe acatar el congresista, la cual debe ser expresa; pues, contraría la

lógica dotar a los congresistas de inviolabilidad en el ejercicio del cargo por sus opiniones o votos y sancionarlos a su vez por opinar o votar en determinado sentido, salvo que se vulnere una expresa previsión de orden legal coetánea que limite o coarte dicha libertad, o cuando implique una contravención al régimen disciplinario previamente establecido. El consejero CARLOS BETANCURT JARAMILLO menciona, que podría “... afirmarse hoy que la única causal que puede dar lugar al conflicto de intereses está contemplada en el artículo 16 de la Ley 144, con alcance exclusivamente económico y definitorio.”<sup>9</sup>

En sentencia del Consejo de Estado donde se debatió la pérdida de investidura del congresista William Alfonso Montes Medina<sup>10</sup>, quien fue demandado por la causal de conflicto de intereses al no haberse declarado impedido para debatir y votar la Ley 975 de 2005 “Ley de justicia y paz” donde este congresista había firmado el llamado “Pacto de Ralito” subversivo del orden constitucional y jurídico vigente –conducta por la cual fue investigado penalmente-, allí se rememoraron las disposiciones que cobijan el principio de taxatividad, el cual tiene una relación estrecha con el principio de legalidad, frente a éste se manifestó que la Constitución incluye las conductas de los parlamentarios constitutivas de causales de pérdida de investidura, y que en virtud de este principio el juez está sometido al imperio de la ley de manera exclusiva, no le está permitido crear causales de pérdida de investidura, aun en los eventos en los cuales se pueda concluir que un parlamentario incurrió en una conducta contraria a la ética.

En el caso del senador Montes Medina se negó la pérdida de investidura, por no haber sido demostrado el conflicto de intereses, conforme al principio

de legalidad y de necesidad de la prueba; en este caso se dijo que así la conducta éticamente no fuera recibida por la sociedad, ese solo hecho no configuraba un conflicto de intereses. Mencionó también el Consejo de Estado que toda condena impuesta de pérdida de investidura se erige sobre causal consagrada en la ley preexistente que la defina como tal, por ello las causales de pérdida de investidura no se aplican en forma retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de las diferentes leyes.

El consejero GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR<sup>11</sup> menciona que “*dada la trascendencia humana, jurídica, social y política de la desinvestidura del congresista, esta figura requiere de un ordenamiento preciso y concreto frente al cual no sólo el afectado sino también sus jueces puedan deducir la existencia o no, en determinada situación, del conflicto de intereses de carácter moral*”. (Subrayado fuera de texto).

Concluye que en aplicación y respeto al principio de legalidad, al no existir consagración expresa de las causales generadoras del conflicto de intereses de carácter moral en la normatividad, no puede decretarse la pérdida de investidura del congresista, pues sólo a la ley le corresponde determinar la conducta de los congresistas que genere conflicto de intereses y las consecuencias de su responsabilidad.

En nuestro sentir, respetamos pero discrepamos de la decisión del Consejo de Estado de decretar la pérdida de investidura del congresista OSCAR CELIO JIMÉNEZ TAMAYO, puesto que él, si bien participó en el trámite de proyectos de ley -voto en sentido desfavorable en caso de ser condenado por los delitos que estaba siendo investigado-, es más, dado que el conflicto de intereses de orden moral no ha sido determinado por ninguna normatividad expedida por el legislativo, no cumple con los preceptos constitucionales sobre el principio de legalidad de

<sup>9</sup> Salvamento de voto del consejero CARLOS BETANCURT JARAMILLO en sentencia con radicado número AC-3300, Consejero ponente: JOAQUÍN BARRETO RUIZ, Santa Fe de Bogotá, D. C., marzo diecinueve (19) de 1996, Actor: EMILIO SÁNCHEZ ALSINA, Demandado: GUSTAVO ESPINOSA JARAMILLO.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO, Bogotá, D.C., Veinte (20) de noviembre de dos mil siete (2007), Radicación número: 11001-03-15-000-2007-00286-00(PI), Actor: FERNANDO OJEDA OREJARENA, Demandado: WILLIAM ALFONSO MONTES MEDINA, SENADOR.

<sup>11</sup> Salvamento de voto del consejero GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR del 5 de agosto de 1998 en sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación número: AC-5878, Consejero ponente: GERMÁN AYALA MANTILLA, Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998), Actor: CARLOS ALBERTO GARCÍA OVIEDO, Demandado: OSCAR CELIO JIMÉNEZ TAMAYO, Representante a la Cámara por Boyacá.

la falta, además del análisis probatorio que se hizo en la sentencia no quedó demostrado el beneficio que obtuvo el congresista al haber votado como lo hizo, los proyectos de ley que se convirtieron posteriormente en el estatuto anticorrupción y ley de extinción de dominio.

Manifestamos que la sanción de pérdida de investidura es exagerada al ser perpetua, es necesario que se dé una gradualidad frente a las conductas o faltas, porque privar a un ciudadano del ejercicio de un derecho político de por vida, como es el de ser elegido por votar un proyecto de ley que le era desfavorable, es desproporcionado, y se vulneran también los derechos democráticos de los electores del congresista al privarlos de la representación.

La tesis mayoritaria y que hasta el momento sigue defendiendo el Consejo de Estado, es que dicha Corporación tiene la facultad para fallar y decidir los procesos de conflicto de intereses de orden moral, no admiten la aseveración frente al argumento de que en el estado actual de la legislación sólo es posible hablar de conflicto de interés respecto a los congresistas, cuando éste tiene connotación económica. Tampoco admiten el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral, pues consideran que ello equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los congresistas impera la ética de que todo está permitido. Y que no hay razón para afirmar que no por haber sido establecido por el legislador un catálogo o listado de todas las conductas que puedan dar lugar a que se tipifique el conflicto de intereses de índole moral, ello se traduzca en la imposibilidad de aplicarlo conforme a la normatividad analizada de la Ley 5ª de 1992, sobre conflicto de intereses, la obligación del congresista, cuando la decisión a tomarse la afectare de alguna manera, es la de declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivos. Y concluye que la transgresión de tal imperativo se configura en el momento en que el Congresista, que debió declararse impedido, participa en los debates o vota, con prescindencia de los resultados del debate o de la votación, pues ni la Constitución Política, ni la ley, regularon la pérdida de la investidura condicionándola a tales resultados.

El 24 de abril de 1996, en aclaración de voto del consejero CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA, manifestó que el conflicto de intereses de orden moral no está regulado por ninguna norma, y que el económico sí lo está; anotó que la moral implica unos principios y valores propios del ser que vive en sociedad, pero que éstos tienen que ver con su fuero interno y su respeto por los demás; sin embargo, reconoce la dificultad que podría presentarse para tener un texto legal para definir el conflicto de intereses de orden moral, pero que de lo que sí está convencido es de que deben existir reglas claras, expresas y escritas, para que el congresista identifique y manifieste esa clase de limitaciones o de impedimentos, y considera que no están tipificadas las situaciones que constituirían un “*conflicto de intereses de orden moral*”, y por ende, las circunstancias dentro de las cuales se produciría su violación o quebrantamiento, es menester aplicar todas las garantías propias de esa clase de juicios, a saber: el principio de la presunción de inocencia y el de la buen fe del demandado.

En consecuencia, la pérdida de investidura de un congresista por la causal de violación del régimen de conflicto de intereses de orden moral, solamente puede darse cuando la ley haya fijado de manera expresa cómo se configura, cuáles son sus modalidades y las diferentes situaciones que tienen que ver con su manifestación, trámite, etc.

Al consejero de Estado CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA le preocupa el momento que vive el país, y dice que le brinda unos ingredientes anormales, atípicos a esta clase de juzgamientos, porque la opinión pública maneja unos ingredientes de raigambre eminentemente política, que no son ni pueden ser los que se apliquen o tengan en cuenta los jueces. En este carácter, entonces, la única guía debe ser el Estado de Derecho; y la brújula, la justicia. Y para ello, es indispensable respetar celosamente el debido proceso y el derecho de defensa, pues de ello dependen la estabilidad de las instituciones y la tranquilidad de la patria.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Aclaración de voto del consejero de Estado Carlos Arturo Orjuela Góngora del 24 de abril de 1996 en sentencia con radicación número: AC-3299, Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ, Santa Fe D. C., trece (13) de

Reitera la preocupación el consejero JESÚS MARÍA CARRILLO BALLESTEROS sobre la imposibilidad de aplicar la causal de conflicto de intereses, sin que exista una norma previa y expresa, pues argumenta que *“el terreno de lo moral y de lo ético es un campo que trasciende el de la conducta externa de los sujetos de derecho y es atinente a su conciencia, resulta imposible para el juzgador suplir al acusado en su fuero interno para reprocharle su conducta y en todo caso imposible aplicar una sanción de tan drástico contenido como es la pérdida de la investidura de congresista, sin que haya referencia cierta a una norma que contenga los supuestos fácticos en los cuales se vea comprendida la conducta enjuiciada, en virtud de actos considerados como faltos de moral y carentes de ética. Dada la particular naturaleza de este proceso (político-administrativo-disciplinario, pero en todo caso sancionatorio), y las consecuencias de la sanción que implica la aceptación de la solicitud de pérdida de investidura, no queda ninguna duda en cuanto debe observarse indefectiblemente el principio clásico de la legalidad de los delitos y de las penas, expresado en el brocardo latino ‘nullum crimen, nulla pena, sine lege’”*.

#### 2.4 Otra posición para la aplicación del conflicto de intereses

El consejero de Estado JULIO CÉSAR URIBE ACOSTA trae una posición que consiste en que se falle el conflicto de intereses con fundamento en la ponderación y esfuerzos superiores, dado que el derecho no es una norma y no es la ley la que se interpreta sino la conducta humana, en su interferencia intersubjetiva, lo anterior para no fallar bajo los efectos de los PREJUICIOS SUBLIMINALES; manifiesta su preocupación en que prevalezca al fallar los procesos de la pérdida de investidura la exégesis, el dogmatismo, la creencia muy generalizada en la norma y nada más que norma, y anota que al manejar esta posición jurídica se pueden cometer muchas injusticias.

Si bien nos parece interesante y respetamos este planteamiento, no estamos de acuerdo con él, dado que sería contrario a los principios generales del Derecho sancionar sin que exista una norma clara y

---

marzo de mil novecientos noventa y seis (1996). Actor: EMILIO SÁNCHEZ ALSINA, Demandado: JORGE RAMÓN ELÍAS NÁDER.

expresa que adecue los comportamientos que lleven a dicha sanción, máxime cuando de imponer una sanción perpetua como la pérdida de la investidura, específicamente en cuanto al conflicto de intereses de orden moral esta causal podría quedar implícita en el régimen de incompatibilidades, como se ha hecho en otros países.

#### 2.5 ¿Qué tipo de ley debe regular el régimen de conflicto de intereses?

El Consejo de Estado estima, respecto a la necesidad de que haya una reglamentación precisa, clara y expresa sobre la causal de conflicto de intereses, *“que no es necesario, ni conveniente, ni posible, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia o no de un conflicto de interés por razones de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento a que se refiere el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil”*.<sup>13</sup> Esta tesis es la que ha predominado desde la primera jurisprudencia de pérdida de investidura hasta la fecha; sin embargo, en el interior de la Sala Contencioso Administrativa los magistrados se han pronunciado con argumentos muy fuertes, los cuales no aceptan la tesis mayoritaria, y que se fundamenta en el artículo 152 constitucional que trata sobre los asuntos que deben ser tramitados mediante ley estatutaria, y en su literal “a” menciona *“los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”*, y la pérdida de investidura al tener efectos sobre el derecho político de ser elegido debe tramitarse mediante una ley estatutaria.

Inferimos que la pérdida de investidura, en especial la reglamentación sobre la causal de conflicto de intereses por implicar una limitación al derecho de elegir y ser elegido, y a la libertad jurídica del

---

<sup>13</sup> Salvamento de voto del consejero Guillermo Chahín Lizcano en sentencia con radicación número: AC-3302, Consejero ponente: AMADO GUTIÉRREZ VELÁSQUEZ, Santa Fe de Bogotá, D. C., marzo cinco (5) de mil novecientos noventa y seis (1996). Actor: EMILIO SÁNCHEZ ALSINA. Demandado: ARMANDO HOLGUÍN SARRIA.

congresista debe ser regulado por una ley estatutaria, que tiene como características especiales las siguientes: i. Debe ser aprobada dentro de una sola legislatura, ii. Requiere para su aprobación mayoría absoluta de los miembros del Congreso, y iii. Debe tener revisión previa de la Corte Constitucional, que declare la exequibilidad del proyecto.

Al no existir ley estatutaria previa que contenga los presupuestos que indique cuándo se configura el conflicto de intereses de congresistas, no es procedente aplicar la pérdida de investidura; sin embargo, esta tesis no es aceptada por la mayoría del Consejo de Estado, que sí aplica la causal, pero hay varios consejeros<sup>14</sup> que consideran que la causal es inaplicable, tesis esta última que compartimos, analizada desde el principio de legalidad.

Como lo manifestamos, nos apartamos de la tesis del Consejo de Estado, pues en nuestro parecer el régimen de conflicto de intereses si fuere expedido lo deberá ser mediante una ley estatutaria, pues la ley orgánica no es procedente, y para ello la Constitución Política contiene una clasificación de las leyes que obedece a la importancia y a la forma como deben ser tramitados determinados temas objeto de disposición legal, como es en este caso la limitación de derechos políticos.

## 2.6 ¿Debe el Consejo de Estado declararse inhibido para fallar los conflictos de intereses de orden moral?

El Consejo de Estado no ha acogido la tesis sobre la inhibición para fallar la pérdida de investidura por la causal de conflicto de intereses, y lo hizo en la sentencia con radicación No. AC 1276, en donde manifestó que no acogía la tesis de la inhibición en el juzgamiento de casos de pérdida de investidura por la causal de “conflicto de intereses” por falta de ley que la desarrolle según la previsión del artículo 182 de la Constitución; en dicho fallo mencionó

<sup>14</sup> Aclaración de voto del consejero ÁLVARO LECOMPTE LUNA en sentencia con radicación número: AC-796, Consejero ponente: ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ, Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Actor: ENRIQUE MALDONADO SANTOS, Demandado: CÉSAR PÉREZ GARCÍA.

que a falta de ley reglamentaria la disposición constitucional podía tener cumplimiento con la simple expresión o manifestación del congresista para que la Cámara evaluara la situación y decidiera lo pertinente; agrega además que el Consejo de Estado para desarrollar su función juzgadora puede apelar en su auxilio a los criterios de la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho y la doctrina, tal como lo autoriza el artículo 230 de la Carta.<sup>15</sup>

De lo anterior se debe tomar con atención la afirmación que hace el mismo Consejo de Estado en donde se acepta que hace falta una ley reglamentaria del conflicto de intereses, y más gravosa aún la afirmación que para fallar estos procesos se puede apelar a la equidad, los principios generales del Derecho y la doctrina, que si bien no desconocemos su importancia como fuentes del Derecho que son, ha sido reiterado también por los juristas y doctrinantes que en Derecho sancionador y máxime cuando se trata de una pena imprescriptible y perpetua, la norma jurídica que contenga el supuesto de hecho es de carácter restrictivo y debe ser clara, expresa y taxativa, y no debe recurrirse a un *numerus apertus*, indefinido, sin olvidar que al fallar la pérdida de investidura se dispone de derechos fundamentales del congresista.

## 3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA FALTA EN EL CONFLICTO DE INTERESES DE ORDEN MORAL

### 3.1 Principio de legalidad: alcance, aplicación al Derecho sancionador, legalidad de la falta. Taxatividad y legalidad en la causal de conflicto de intereses

La violación al régimen de conflicto de intereses según el artículo 183 constitucional, es una de las causales de pérdida de investidura de congresistas,

<sup>15</sup> Sentencia con radicación número: AC-1276. Consejero ponente: JAIME ABELLA ZÁRATE, Santafé de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Actor: FERNANDO LUIS MARTÍNEZ MÉNDEZ, Demandado: JOSÉ LIBARDO BLACKBURN CORTÉS.

y **dichas causales son taxativas**, es decir, que no pueden ser ampliadas; la Corte Constitucional mencionó que esta enunciación tiene “*muy especiales características*” pues “*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, esto significa que no puede la ley restringir ni ampliar las causales establecidas por la Constitución como determinantes de pérdida de investidura*”.<sup>16</sup>

Es importante destacar el precepto fijado por la Corte Constitucional en el entendido que **las causales de pérdida de investidura son taxativas y no se permite ni ampliarlas ni restringirlas**, lo anterior en aplicación del principio *exceptio est strictissimae interpretationis*; diferente situación se presenta cuando se trata de facultades o derechos, éstos son de aplicación e interpretación extensiva.

El régimen de inhabilidades de los congresistas está señalado en forma expresa en el artículo 179 constitucional; en el artículo 180 de la Constitución se enumeran las incompatibilidades de los congresistas; sin embargo, las normas constitucionales que tratan del conflicto de intereses son muy amplias, y a diferencia de las que regulan las inhabilidades e incompatibilidades las del conflicto de intereses tienen un carácter en extremo abstracto, de lo cual podríamos señalar que puede que el régimen de conflicto de intereses no cumpla los postulados señalados por la Corte Constitucional sobre la taxatividad que se exige de las causales de pérdida de investidura; además, los límites a los derechos fundamentales tienen que ser de interpretación restrictiva.

Alberto Poveda Perdomo y Guillermo Poveda Perdomo señalan, al referirse a los proceso de pérdida de investidura, que “*la aplicación a estas disposiciones debe cumplir con las reglas que consagran garantías*

*mínimas a las que tiene derecho un ciudadano cuando enfrenta un proceso judicial, entre ellas la de legalidad, que está consagrada simultáneamente como principio, derecho y garantía. La consagración del postulado relativo a ser juzgado únicamente con base en las leyes preexistentes al acto imputado no es cosa distinta del desarrollo del principio de legalidad, expresado en el brocárdico latino nullum crimen sine lege, que implica la sujeción del juzgamiento a la ley*”.<sup>17</sup>

Alíer Hernández Enríquez, en su libro *La pérdida de investidura de Congresistas y Concejales*<sup>18</sup> dice que, si bien los congresistas tienen derechos y funciones que para su libre ejercicio la misma Constitución les confirió la inviolabilidad de que trata el artículo 185 superior de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política; sin embargo, dicha facultad está restringida por la Constitución y la ley, las cuales han establecido en forma taxativa algunas limitantes, como las incompatibilidades, las inhabilidades, las prohibiciones y el conflicto de intereses; es importante hacer énfasis en que la capacidad del congresista para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus funciones es la regla general, y las limitaciones a dicha capacidad es excepcional, **y dicha excepción debe cumplir dos requisitos: el primero, es que dicha excepción debe estar expresamente prevista, y la segunda es que la norma que la consagre es de interpretación restrictiva, es decir, no se admite la interpretación analógica o extensiva.** (Negritas fuera de texto).

El principio de legalidad es una herramienta constitucional y legal establecida para impedir el abuso del poder estatal, busca un criterio de racionalidad a la imposición de sanciones. Al respecto los tratadistas Jaime Bernal Cuéllar y Eduardo Montealegre

<sup>16</sup> Sentencia C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en cita del informe de la investigación dirigida por Fernando Cepeda Ulloa 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”, octubre de 2005, p. 10.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de marzo de 1997, Expediente 3712, Consejero Ponente J.A. Polo Figueroa, citado por ALBERTO POVEDA PERDOMO y GUILLERMO POVEDA PERDOMO. *La pérdida de investidura: de congresistas, diputados, concejales y ediles*, Bogotá, Editorial Leyer, 2002, p. 27.

<sup>18</sup> HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, Alíer Eduardo. *La pérdida de investidura de congresistas y concejales*. Santa Fe de Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1998, pp. 54 - 55.

Lynett establecen sobre el mencionado principio: “el ejercicio del poder punitivo dentro de un estado de derecho debe estar sometido a los más estrictos controles, con el objeto de hacer efectivo el respeto de las garantías individuales y la seguridad jurídica. Esos controles se establecen a través del principio de legalidad, que traza límites al ejercicio del poder tanto al momento de configurar los hechos punibles como al determinar las consecuencias jurídicas de los mismos (penas y medidas de seguridad), con lo que se excluyen la arbitrariedad y el exceso en el cumplimiento de la tarea de la represión penal.”<sup>19</sup>

Brito Ruíz, al prever la dificultad que tendrá el legislador para determinar el conflicto de intereses de orden moral, anota: “La norma se refiere, además, a conflictos de orden moral, lo cual genera una dificultad, en la medida en que asuntos que son propios del fuero interno de los individuos pueden influir al momento de tomar decisiones sobre temas que interesan a toda una colectividad.”<sup>20</sup>

Alier Hernández considera que el conflicto de intereses, al igual que las inhabilidades, las incompatibilidades y las prohibiciones, en cuanto todas constituyen excepciones a la capacidad de los congresistas, su reglamentación por mandato constitucional está reservada al legislador.

Es de anotar que el conflicto de intereses, los impedimentos y las recusaciones son aplicables a las distintas funciones que ejerce el Congreso, como la legislativa, la constituyente, las administrativas, electorales, de control político y judicial.

Se ha insistido en que no existe propiamente un régimen legal de conflicto de intereses de los congresistas que regule de manera expresa, clara y

completa el tema, sino que se debe hacer un estudio sistemático de algunas normas constitucionales y legales para determinar si frente a un proyecto de ley concreto se presenta tal conflicto respecto de uno o varios congresistas, y en las disposiciones legales citadas no se agota la materia.<sup>21</sup>

La mayoría de los magistrados del Consejo de Estado han aplicado la causal, afirmando que “la legislación vigente permite sostener que sí existe un régimen de conflicto de intereses porque:

- a. La Carta exige en el artículo 182 que los congresistas expongan ‘las situaciones de orden moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración,’ para conocimiento de la respectiva cámara;
- b. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 les exige que se declaren impedidos cuando exista ‘interés directo en la decisión porque les afecte de alguna manera’ a ellos o a sus más próximos familiares o a sus socios;
- c. Se encuentra prevista la autoridad encargada de estudiar y pronunciarse sobre la procedencia del impedimento o de la recusación en caso de que aquél no sea manifestado espontáneamente;
- d. Hay un procedimiento para darle curso a las solicitudes de pérdida de investidura, contenido básicamente en la Ley 144 de 1994;
- e. *Con excepción de los anexos de la solicitud, la Ley 144 de 1994 no regula lo concerniente al régimen probatorio. Tampoco lo hace la Ley 5ª de 1992.”*<sup>22</sup>

Sin embargo, ha habido varios salvamentos y aclaraciones de voto que difieren de la tesis mayoritaria con argumentos valiosos y racionales, los cuales fueron referidos arriba.

<sup>19</sup> *Gaceta del Congreso*, No. 45, 20 de febrero de 2008, p. 14, donde cita a JAIME BERNAL CUÉLLAR y a EDUARDO LYNETT MONTEALEGRE; *El Proceso Penal*, Editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 71.

<sup>20</sup> FERNANDO BRITO RUIZ. *La pérdida de investidura de los congresistas: reglas y subreglas aplicadas por el Consejo de Estado, estudio jurisprudencial, una sanción de naturaleza política*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2005, p. 142.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 27 de mayo de 1999, radicado número 1191. Consejero Ponente: Cesar Hoyos Salazar.

<sup>22</sup> Congreso de la República, Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Tema: “Viabilidad jurídica de una eventual reforma a la institución de la pérdida de investidura de congresistas”, Pasante a cargo: David Guillermo Osorio Tamayo; Mentor a cargo: Dr. Fernando Giraldo García. Fecha de conclusión: 23 de febrero de 2005, p. 52.

Por su parte la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>23</sup> al referirse al debate sobre la presencia de un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses consagrado en la Ley 5 de 1992, señaló:

*“Ahora bien, la Ley 5 que constituye el Reglamento del Congreso y tiene naturaleza orgánica, consagra dentro del Título II capítulo undécimo referente al Estatuto del Congresista, y en él la sección cuarta, titulada ‘Conflicto de Intereses,’ lo cual haría pensar que ésta contendría ‘el régimen’ del conflicto de intereses; sin embargo, al analizar sus disposiciones, los artículos 286 a 295, se deduce por su precariedad y falta de precisión, que no es un verdadero régimen, una regulación de la materia, sino el establecimiento de una norma sustantiva de impedimentos para los congresistas y otras de carácter adjetivo para dejar constancia en la corporación de los intereses privados de los congresistas, manifestar el impedimento o efectuar la recusación ante un proyecto concreto.”* (Negritas fuera de texto).

Reafirmamos nuestra posición frente a que se vulnera el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia que establece con claridad el debido proceso: *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa...”* (Negritas fuera de texto).

De la anterior afirmación se infiere que, para ser acreedor a una sanción o consecuencia jurídica, es fundamental la preexistencia de una norma positiva que tipifique en forma clara y expresa la conducta que dará lugar al conflicto de intereses.

El principio de legalidad deviene de la postulación básica de la preexistencia normativa de la falta, la pena y las fórmulas sustanciales del juicio. Pero además de lo anterior, se ha propugnado por una interpretación restrictiva de la Ley, que 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 responsabilidad, descarte la analogía

perjudicial para el justiciable y la resolución de las dudas a su favor.<sup>24</sup>

La causal de conflicto de intereses de orden moral de la pérdida de investidura es muy amplia y deja un ancho margen de discrecionalidad al juez administrativo, lo cual vulnera el debido proceso y el principio de legalidad, y como consecuencia genera inseguridad jurídica; para dar solución a esta situación, las conductas deben ser claras, expresas y precisas, que con la simple lectura de la norma el sujeto pasivo o destinatario de la misma tenga certeza de lo que le está prohibido y si contraría dicha disposición tendrá como consecuencia de ello una sanción; además, por la gravedad de la sanción su imposición debe contemplar el máximo de garantías y fundada en prueba plena y fehaciente de los hechos que configuran la conducta típica. En el caso del conflicto de intereses su reglamentación fue asignada a la ley, que para el efecto fue reglamentado por la Ley 5ª de 1992, donde no hay claridad sobre la falta; por tanto, la causal de conflicto de intereses de orden moral podrá darse y configurarse cuando se diga de manera expresa cómo se configura, las modalidades, el trámite para su manifestación, incluso sus excepciones.

### 3.2 Otros aspectos de la pérdida de investidura

Hay otros aspectos que en un artículo jurídico sobre pérdida de investidura no se pueden obviar por la relevancia que tienen, y son los siguientes:

#### 3.2.1 Principio de proporcionalidad y gradualidad de la sanción de pérdida de investidura

Varios han sido los proyectos de Acto Legislativo presentados en el Congreso para debate en los que se reconoce como una problemática de la aplicación de la pérdida de la investidura la graduación de la duración de la sanción en garantía del principio de proporcionalidad, dando así aplicación también al principio de igualdad material que menciona que ante hechos diferentes se debe dar un trato diferente.

<sup>23</sup> Concepto del 3 de febrero de 1999 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

<sup>24</sup> Sentencia Corte Constitucional C-540 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

De igual forma, se propuso en el Proyecto de Acto Legislativo número 250 de 2008, Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 183, 184 y 186 de la Constitución Política, al igual que en el Proyecto de Acto Legislativo número 087 del 6 de septiembre de 2001, Cámara, que la *“ley reglamentaria las causales de pérdida de investidura de los miembros del Congreso de la República, donde se garantizarán los principios de legalidad, del debido proceso, de la doble instancia e igualmente fijará el procedimiento para tramitarla y de acuerdo al principio de proporcionalidad fijará la graduación de las sanciones a imponer en cada caso”*.<sup>25</sup> (Subrayado fuera de texto).

En la exposición de motivos de este proyecto de Acto Legislativo se indicó que: *“la aplicación de este principio corresponde a la equidad que debe tener todo régimen coercitivo al imponer sanciones altas a transgresiones graves cometidas a la normatividad vigente y sanciones leves a faltas leves; es un principio universal que no tiene excepción salvo en la figura de pérdida de investidura en Colombia que rompe este principio que impone la misma pena sin distinguir la gravedad de la falta en que pueda incurrir un congresista”*.<sup>26</sup>

Se considera que el principio de la proporcionalidad se vulnera y a la vez puede resultar injusta la aplicación de la pérdida de investidura, pues no se admite la gradualidad, dado que sin importar la causal por la que se proceda, la sanción que se impone es la misma, es decir, que se aplica la misma sanción a quien incurre en inasistencia de sesiones, pasando por el conflicto de intereses, hasta la indebida destinación de recursos públicos, lo cual es altamente gravoso.

La diferencia que debería realizarse frente a las causales de pérdida de investidura tipificadas en la Constitución Política, que no están revestidas de igual gravedad, es otra de las grandes críticas que se han hecho a la pérdida de investidura y que en

nuestro parecer vulneran de modo importante el principio de proporcionalidad entre la falta y la sanción, dado que no contiene agravantes ni atenuantes; no es justo que un congresista pierda su investidura de por vida por inasistencia a seis sesiones o por no posesionarse dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, a que la pierda por indebida destinación de dineros públicos; definitivamente, esta equiparación de la sanción sin atender a criterios de gradualidad y proporcionalidad vulnera el espíritu mismo de la Constitución, su parte dogmática, sus principios, y se hace evidente que en la Constitución hay normas INCONSTITUCIONALES. Sin embargo, como se observa, el consejero CARLOS BETANCURT JARAMILLO considera que no se está ante un caso de inconstitucionalidad de la Constitución, pero sí reconoce lo excesivo de la sanción para todas las causales.

En un estudio legislativo se manifestó que cualquier modificación que se pretenda hacer para garantizar el principio de gradualidad de la sanción implicaría una reforma al artículo 183 constitucional, y a los artículos 271 y 276 de la Ley 5ª de 1992, e incluir un artículo nuevo en la Ley 144 de 1994, en la cual se especifique la graduación de las sanciones.<sup>27</sup>

Brito Ruíz menciona que *“debe establecerse un sistema de graduación de sanciones que no implique la pérdida del derecho político de ser elegido congresista. Un nuevo régimen de graduación de sanciones podría incluir sanciones que no implicaran la pérdida de investidura y que fueran aplicadas por el Congreso y ratificadas por otra instancia del mismo Congreso. Sin embargo, esto podría generar problemas políticos. Para evitarlos es necesario crear un sistema de control riguroso”*,<sup>28</sup> y señala

<sup>25</sup> *Gaceta del Congreso*, Año XII, No. 45, 20 de febrero de 2008. Proyecto de Acto Legislativo número 250 de 2008, Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 183, 184 y 186 de la Constitución Política, en exposición de motivos del honorable Representante Jorge Julián Silva Meche, p. 8.

<sup>26</sup> *Gaceta del Congreso*, No. 45, 20 de febrero de 2008, p. 15.

<sup>27</sup> Congreso de la República, Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Tema: “Viabilidad jurídica de una eventual reforma a la institución de la pérdida de investidura de congresistas”, Pasante a cargo: David Guillermo Osorio Tamayo; Mentor a cargo: Dr. Fernando Giraldo García. Fecha de conclusión: 23 de febrero de 2005, p. 8.

<sup>28</sup> *Ibid.* Cita a entrevista con el doctor Fernando Brito Ruíz, procurador delegado para la Policía, diciembre 16 de 2004.

como posibles sanciones para los congresistas, la pérdida temporal de voz y voto en los debates del Congreso, el no poder ejercer vocería de un partido político en el Congreso, en la respectiva Cámara o por cualquier ciudadano.

Entonces, las sanciones que podrían imponerse serían: la pérdida de voz temporal, pérdida del voto temporal, no poder ejercer vocería de un partido en el Congreso, no poder realizar intervenciones públicas, y acarrear sanciones económicas a través de supresión de días de salario.

Fundados en las razones y en los apartes citados y sustentados, manifestamos nuestra preocupación por la sanción de pérdida de investidura, la cual sí vulnera el principio de gradualidad y proporcionalidad de la sanción que, como se anotó, es de índole universal; sanción que contraría el valor constitucional de la justicia y la equidad.

Nos encontramos aquí ante un caso de inconstitucionalidad de la Constitución, dado que en el artículo 179, numeral cuarto constitucional, se establece que no podrán volver a ser congresistas quienes hayan incurrido en pérdida de investidura, lo que se constituye en parte orgánica de la Constitución, contraría de manera flagrante el preámbulo de nuestra Carta fundamental -piedra angular de la parte dogmática de nuestra Constitución en la que se fundan valores como JUSTICIA e IGUALDAD- (entiéndase esta última su aplicación en el sentido material y no formal), y en la que se justifica el trato de desigual a personas y situaciones desiguales.

### 3.2.2 Principio de la doble instancia

En el proyecto de Acto Legislativo número 250 de 2008, Cámara<sup>29</sup>, en el artículo 2° se propuso que el artículo 184 de la Constitución Política tuviera un parágrafo que diría: *“Parágrafo. La primera instancia será de conocimiento de la sección quinta del Consejo de Estado y la segunda instancia será competencia de la sala plena de la Corporación una vez sea recurrida por el procesado”*.

Sin embargo, esa modificación no fue aprobada; por tanto, continúa la Sala Plena de lo Contencioso

Administrativo conociendo en única instancia de las demandas y los procesos de pérdida de investidura de congresistas.

Se ha criticado que extrañamente el principio de la doble instancia ha sido conculcado reiteradamente a los congresistas, pues se les ha privado del recurso de alzada en los procesos penales, administrativos o disciplinarios, a pesar de la gravedad de la sanción que le pueda ser impuesta al congresista.

La Corte Constitucional en sentencia C-153 de 1995 sobre el recurso de apelación, mencionó: *“el recurso de apelación hace parte de la garantía general y universal de impugnación que se reconoce a quienes intervienen o están legitimados para intervenir en la causa para obtener la tutela de un interés jurídico propio, con el fin de que el juez de grado superior revise y corrija los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en la que hubiera podido incurrir el a quo”*.

En el caso de la pérdida de investidura, el constituyente señaló en la Carta Política que este proceso se adelanta en única instancia por el Consejo de Estado, y por desarrollo jurisprudencial se precisó que dicha competencia radicaría en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, lo cual fue consignado expresamente en la Ley 446 de 1998 artículo 33 numeral 8°; a nuestro parecer, con la fijación de competencia en única instancia y precisada en la Ley 446 de 1998, no vulnera el principio de la doble instancia, pues es la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la encargada de resolver este tipo de procesos, la cual está conformada por veintisiete juristas de las más altas calidades jurídicas e intelectuales, y para mayor garantía, contra esas sentencias procede el recurso extraordinario de revisión.

### 3.2.3 ¿A quién le corresponde modificar la pérdida de investidura?

Ha habido controversia sobre si el Congreso es o no competente para modificar la pérdida de investidura, y si puede modificarla cómo debería hacerlo, si por vía legal, o mediante disposiciones constitucionales.

Frente al primer interrogante, la mayoría se inclina a afirmar que el Congreso puede modificar la pérdida

<sup>29</sup> *Gaceta del Congreso*, No. 45, 20 de febrero de 2008, p. 8.

de investidura en su calidad de constituyente derivado o secundario; al respecto Brito Ruiz menciona: “el Legislativo estaría habilitado para hacerlo, (pero) bajo la condición de que las nuevas disposiciones mantengan las bases y principios de dicho régimen, por lo tanto, no podría alterarlos en su esencia so pena de inconstitucionalidad”.<sup>30</sup>

Respecto al segundo interrogante hay dos posturas, una que niega al Congreso la facultad de modificar el régimen de pérdida de investidura por medio de una ley, y se indica que estas modificaciones deben hacerse a través de un acto legislativo, porque es materia de disposición constitucional; se argumenta que el legislador no puede ampliar ni restringir las causales de pérdida de investidura, dado que por tratarse del reparto de poder político entre las ramas del poder público, cualquier tipo de modificación deberá ser hecha directamente por el constituyente.<sup>31</sup>

Los partidarios de esta posición también señalan que las causales de pérdida de investidura son de reserva constitucional; la Corte Constitucional menciona frente a las causales de pérdida de investidura que éstas son taxativas y no se autoriza al legislador para ampliar los motivos de la sanción.<sup>32</sup>

La otra posición se fundamenta en que el Congreso tiene la facultad de modificar el régimen de pérdida de investidura por vía legal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Política, que en su inciso primero señala que al Congreso le corresponde la función de interpretar, reformar, derogar y hacer las leyes; entonces, partiendo de que el Congreso tiene la facultad constitucional de modificar cualquier materia que sea sujeto de legislación, como lo es la pérdida de investidura que

está consagrada en las Leyes 5ª de 1992, 144 de 1994 y 446 de 1998.<sup>33</sup>

Nosotros coincidimos con la conclusión generada en el Estudio titulado “Viabilidad jurídica de una eventual reforma a la institución de la pérdida de investidura de congresistas” realizado por la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, de 23 de febrero de 2005, en el que se menciona que el Congreso, en ejercicio de su actividad legislativa, sí está facultado para modificar la pérdida de investidura, siempre y cuando se mantengan las directrices planteadas al respecto en la Constitución de 1991, y que cualquier reforma que le introduzca al régimen debe realizarse por medio de acto Legislativo, a través del cual se modifique la Constitución y no por vía legal, dado el carácter constitucional que ostenta dicha institución; al no obedecer a este planteamiento, estaríamos frente a una sustitución de la Constitución, tema sobre el cual se pronunció la Corte Constitucional al fallar el acto legislativo que aprobaba la segunda reelección presidencial, que fue declarado inconstitucional.

## CONCLUSIONES

- La pérdida de investidura es una acción pública que puede ser interpuesta por cualquier ciudadano; es una sanción independiente, tiene carácter disciplinario y jurisdiccional pero con unas características especiales; la competencia para decretarla en tratándose de congresistas radica en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y opera únicamente en los casos y bajo las condiciones y consecuencias que la Constitución Política establece, y las causales que dan lugar a ella son taxativas y restrictivas. La pérdida de investidura no tiene término de caducidad para ser interpuesta, y es de única instancia.

<sup>30</sup> FERNANDO BRITO RUIZ. *Pérdida de investidura de los congresistas. Una sanción de naturaleza política*, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Colección Derecho disciplinario, No. 8, Bogotá, agosto de 2004, p. 81.

<sup>31</sup> Congreso de la República, Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, *Op. cit.*, p. 4.

<sup>32</sup> República de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia No. 247 de 1995.

<sup>33</sup> Congreso de la República, Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Tema: “Viabilidad jurídica de una eventual reforma a la institución de la pérdida de investidura de congresistas”, Pasante a cargo: David Guillermo Osorio Tamayo; Mentor a cargo: Dr. Fernando Giraldo García. Fecha de conclusión: 23 de febrero de 2005. p. 5.

- Consideramos que en Colombia no existe un régimen completo y concreto de conflicto de intereses de orden moral para los congresistas, que contenga en forma clara y expresa las conductas que darían lugar a que se imponga como consecuencia jurídica la pérdida de investidura por incurrir en conflicto de intereses, de lo cual se puede inferir que en el ordenamiento jurídico colombiano se vulnera el principio de legalidad y el derecho fundamental al debido proceso. Este planteamiento lo inferimos de los múltiples salvamentos de voto, que si bien no son la tesis mayoritaria del máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo sí contienen argumentos estructurados que acuden a los principios y valores contenidos en nuestra Carta Política, como son la justicia e igualdad.
  - La Constitución Política en su artículo 182 asignó la competencia al Consejo de Estado para decretar la pérdida de investidura de congresistas de *acuerdo con la ley*; sin embargo, en la causal de conflicto de intereses de orden moral dicha ley aún no se ha expedido, pues la Ley 5ª de 1992 estableció un procedimiento para que el congresista comunique sus impedimentos o sea recusado, y la Ley 144 de 1994 precisa dicho procedimiento, pero no hay concretamente un régimen legal que dé certeza tanto al congresista como al juez que decide la pérdida de investidura por conflicto de intereses de orden moral sobre los supuestos de hecho que dan lugar a ella; caso contrario sucede con las causales de inhabilidad e incompatibilidad, las cuales fueron definidas por la Constitución en sus artículos 179 y 180, las leyes 136 de 1994, 617 de 2000, y la Ley 5ª de 1992 que en su capítulo undécimo en las secciones segunda y tercera, artículos 279 y 285, sí hay un régimen de inhabilidades e incompatibilidades. A nuestro sentir, deberá expedirse una ley estatutaria que reglamente este régimen, pues se trata nada menos que de restringir un derecho político como es el de ser elegido.
  - En el Derecho sancionador, llámese penal o disciplinario, el juez no puede aplicar la analogía al fallar, pues la interpretación debe ser restrictiva, las disposiciones precisas, ya que las normas en blanco no están permitidas; por el contrario, debe ceñirse a lo previsto en la norma, y más aún cuando se trata de una sanción perpetua. No pueden existir faltas por vía jurisprudencial, pues el artículo 124 superior dispone que la Ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva.
  - En relación con las legislaciones de otros países, Colombia es el único país que dispuso que la sanción de pérdida de investidura fuera vitalicia; en Chile es máximo por dos años, en Nicaragua noventa días, y en otros países por el término que haga falta para completar el mandato, pero jamás es definitiva.
  - Frente a esta sanción perpetua es aplicable la teoría general de la Constitución, importada de Alemania, y que es acogida en Colombia, sobre "*normas constitucionales inconstitucionales*" (*Verfassungswidrige Verfassungsnormen*, en la terminología de la doctrina alemana), dado que el preámbulo de nuestra Carta Política se basa en valores como justicia, igualdad y libertad, que tienen prevalencia sobre las demás disposiciones constitucionales y es fuerza vinculante de las normas constitucionales que contradigan estos principios, y una sanción de por vida, como es la pérdida de investidura consagrada en el artículo 179 numeral 4º superior, claro que es inconstitucional. El principio de la igualdad exige que se dé un trato igual a situaciones iguales, pero no es de recibo que se imponga la misma sanción a un congresista que no asiste a seis sesiones plenarias que al parlamentario que incurre en indebida destinación de dineros públicos. ¿Acaso una situación como ésta no vulnera el principio de igualdad material? Unas posibles sanciones a imponer en garantía del principio de gradualidad y proporcionalidad de la pena, son: la pérdida de voz temporal, pérdida del voto temporal, no poder ejercer vocería de un partido en el Congreso, no poder realizar intervenciones públicas, y acarrear sanciones económicas a través de supresión de días de salario.
- Ahora bien, la pérdida de investidura de congresistas por la causal de conflicto de intereses en la mayoría de legislaciones de otros países está inmersa en el régimen de incompatibilidades, y no existe como

causal autónoma, que en nuestro parecer podría también ser tratada así en Colombia; es decir, o bien se expide un régimen de conflicto de intereses de orden moral que contenga supuestos de hechos previos, claros, expresos, y que sea expedido mediante una ley estatutaria por parte del legislador, o se elimina el régimen de conflicto de intereses y que sea incluido en el régimen de incompatibilidades; garantizando en los dos casos plenamente el principio de legalidad y tipicidad, para dar seguridad jurídica, tanto a los congresistas como al juez, al decidir la pérdida de investidura. Por tanto, la pérdida de investidura de un congresista por la causal de violación del régimen de conflicto de intereses de orden moral, solamente puede darse cuando la ley haya fijado de manera expresa cómo se configura, cuáles son sus modalidades y las diferentes situaciones que tienen que ver con su manifestación, trámite, y demás condiciones, ya anotadas durante el desarrollo de la presente investigación.

## REFERENCIAS

### Referente doctrinal

BRITO RUIZ, Fernando. *La pérdida de investidura de los congresistas: reglas y subreglas aplicadas por el Consejo de Estado, estudio jurisprudencial, una sanción de naturaleza política*, Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2005.

\_\_\_\_\_. *Pérdida de investidura de los congresistas. Una sanción de naturaleza política*, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Colección Derecho Disciplinario, No. 8, 2004.

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.

HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, Alier Eduardo. *La pérdida de investidura de congresistas y concejales*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1998.

POVEDA PERDOMO, Alberto y POVEDA PERDOMO, Guillermo. *La pérdida de investidura: de congresistas, diputados, concejales y ediles*, Bogotá: Editorial Leyer, 2002.

### Referente jurisprudencial

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. No. AC-5371, C.P. Clara Forero de Castro, Santa Fe de Bogotá, D.C., diez (10) de Marzo (03) de mil novecientos noventa y ocho (1998), Actor: Julio Vanegas Ibáñez, Demandado: Rafael Humberto Acosta. Salvamento de Voto del Consejero Carlos Arturo Orjuela Góngora.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de Contencioso Administrativo, Rad. No. AC-796, C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Santa Fe de Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Actor: Enrique Maldonado Santos, Demandado: Cesar Pérez García. Salvamento de voto del Consejero de Estado Juan de Dios Montes Hernández.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de Contencioso Administrativo, Rad. No. AC-3300, C.P. Joaquín Barreto Ruíz, Santa Fe de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996), Actor: Emilio Sánchez Alsina, Demandado: Gustavo Espinosa Jaramillo. Salvamento de voto del consejero Carlos Betancurt Jaramillo.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. No. 11001-03-15-000-2007-00286-00(PI), C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil siete (2007), Actor: Fernando Ojeda Orejarena, Demandado: William Alfonso Montes Medina, Senador.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de Contencioso Administrativo, Rad. No. AC-5878, C.P. Germán Ayala Mantilla, Santa Fe de Bogotá, D.C., siete (7) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998), Actor: Carlos Alberto García Oviedo, Demandado: Oscar Celio Jiménez Tamayo, Representante a la Cámara por Boyacá. Salvamento de voto del Consejero Germán Rodríguez Villamizar del 5 de agosto de 1998.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de Contencioso Administrativo, Rad. No. AC-5878, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora, Bogotá., trece (13) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1.996), Actor: Emilio Sánchez Alsina, Demandado: Jorge Ramón Elías Náder. Aclaración de voto del consejero de Estado Carlos Arturo Orjuela Góngora del 24 de abril de 1996.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de Contencioso Administrativo, Rad. No. AC-3302, C.P. Amado Gutiérrez Velásquez, Santa Fe de Bogotá, D. C., marzo cinco (5) de mil novecientos noventa y seis (1996), Actor: Emilio Sánchez Alsina, Demandado: Armando Holguín Sarria. Salvamento de voto del consejero Guillermo Chahín Lizcano.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de Contencioso Administrativo, Rad. No. AC-796, C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Actor: Enrique Maldonado Santos, Demandado: César Pérez García. Aclaración de voto del Consejero Álvaro Lecompte Luna.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de Contencioso Administrativo, Rad. No. AC-1276, C.P. Jaime Abella Zarate, Santafé de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Actor: Fernando Luis Martínez Méndez, Demandado: José Libardo Blackburn Cortes.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 27 de mayo de 1999, radicado número 1191. Consejero Ponente: César Hoyos Salazar.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 3 de febrero de 1999.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara, Actor: Carlos Navia Palacios, *Gaceta Constitucional* N°. 51 del 16 de abril de 1991.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara, Actor: Carlos Navia Palacios, *Gaceta Constitucional* N°. 79 del 22 de mayo de 1991.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-540 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. 247 de 1995.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia del 3 de noviembre de 1981.

### Referente normativo

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Tema: "Viabilidad jurídica de una eventual reforma a la institución de la pérdida de investidura de congresistas". Febrero 23 de 2005. Pasante a cargo: David Guillermo Osorio Tamayo; Mentor a cargo: Dr. Fernando Giraldo García.

*Gaceta del Congreso*, Año XII, No. 45, 20 de febrero de 2008, Proyecto de Acto Legislativo No. 250 de 2008, Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 183, 184 y 186 de la Constitución Política, en exposición de motivos del honorable Representante Jorge Julián Silva Meche.

*Gaceta del Congreso*, No. 45, 20 de febrero de 2008.

Ley 5 de 1992. "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representante". En: *Diario Oficial* No. 40.483, 18 de junio de 1992. Bogotá: Imprenta Nacional.