

Honorables Magistrados

Corte Constitucional de Colombia

E.

S.

D.



9:40

Jr

D-12429

**Ref.: Acción Pública de Inconstitucionalidad  
contra los artículos 143 y 164 de la Ley 1437  
de 2011 (Código de Procedimiento  
Administrativo y de lo Contencioso  
Administrativo).**

JUAN CAMILO MERGESCH, ciudadano colombiano, identificado como aparece al pie de mi firma, domiciliado en la ciudad de Bogotá, obrando en nombre propio, respetuosamente me dirijo a esta honorable Corporación en uso de mis derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, con el fin de interponer la acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 143 y 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPACA-, toda vez que contrarían los artículos 28 y 29 de la Constitución Política, como se sustenta a continuación:

#### **I. NORMAS IMPUGNADAS**

1.1. *"Artículo 143. Pérdida de investidura. A solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas.*

*Igualmente, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental, del Concejo Municipal, o de la junta administradora local, así como cualquier ciudadano, podrá pedir la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles."*

1.2. *"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

*1. En cualquier tiempo, cuando:*

*a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;*

b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;

d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;

e) Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;

f) En los demás casos expresamente establecidos en la ley.

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1o del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación;

b) Cuando se pretenda la nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción de nacionales, el término será de diez (10) años contados a partir de la fecha de su expedición;

c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

e) Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso. Para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos;

f) Cuando se pretenda la revisión de los actos de extinción del dominio agrario o la de los que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos, la demanda deberá interponerse dentro del término de quince (15) días siguientes al de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos;

g) Cuando se pretenda la expropiación de un inmueble agrario, la demanda deberá presentarse por parte de la autoridad competente dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que ordene adelantar dicha actuación;

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición;

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

- i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*
- ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*
- iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*
- iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*
- v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;*
- k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;*
- l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código."*

## **II. NORMAS VULNERADAS**

### **2.1. Artículo 28 de la Constitución Política de Colombia:**

*"Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.*

*La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.*

*En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.*

*(Subrayado fuera del texto original).*

2.2. Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia:

*"Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."*

El siguiente cuadro hace una síntesis de las normas acusadas de inconstitucionalidad, la disposición superior que se considera vulnerada y los cargos que motivan la demanda:

| Norma Demandada         | Normas Vulneradas                              | Cargos                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 143 del CPACA. | Artículos 28 y 29 de la Constitución Política. | Esta norma incurre en una omisión legislativa relativa, toda vez que prescindió de límites temporales para iniciar el proceso de pérdida de investidura, imponer la sanción y ejecutarla.                                                                                                    |
| Artículo 164 del CPACA. | Artículos 28 y 29 de la Constitución Nacional. | Esta disposición contraría el artículo 29 de la Constitución Nacional, como consecuencia de una omisión legislativa relativa, en la medida en que contempla un procedimiento que puede iniciarse en cualquier momento, es decir, sin limitación temporal alguna para que se ponga en marcha. |

### III. FUNDAMENTOS DE LA VIOLACIÓN

A continuación se expondrán los cargos que se formulan en contra de las normas transcritas, con el fin de que esta honorable Corporación se pronuncie a cerca de su constitucionalidad de conformidad con lo establecido en los artículos 241-4 y 242-1 de la Constitución Política.

#### 3.1. CONTEXTO

3.1.1. Los artículos 143 y 164 del CPACA (aquí demandados), junto con el artículo 55 de la Ley 136 de 1994, el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 y en la Ley 144 de 1994 regulan, entre otras cosas, el procedimiento de pérdida de investidura de congresistas, diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales.

3.1.2. Al hacer un análisis sistemático de tales normas, es dable concluir que la acción de pérdida de investidura no cuenta con un término de caducidad para su iniciación, es decir, tal acción puede ser iniciada en cualquier

momento, sin importar la fecha en que ocurrieron los hechos que la motivan.

3.1.3. Esta es la interpretación imperante en el Consejo de Estado hasta la fecha y ha sido expuesta en reiterada jurisprudencia<sup>1</sup> de esta alta corporación.

3.1.4. Así, en sentencia No. 08001-23-31-000-2014-00652-01 del 31 de agosto del 2015, la Sección Primera del Consejo de Estado señaló:

*"Al respecto, la Sala debe señalar que el Consejo de Estado ya se ha pronunciado en reiteradas oportunidades para precisar que la acción de pérdida de investidura puede ser ejercida en cualquier tiempo porque así lo quiso el Legislador dado el carácter público y popular de la acción, sin que sea dable aplicarle el término de caducidad previsto para otras acciones.*

*La Sala, en sentencia de 9 de febrero de 2012, confirmó el precedente judicial antes explicado reafirmando que la acción de pérdida de investidura puede ejercerse en cualquier tiempo aún respecto de quienes ya se les venció el período para el cual fueron elegidos o se separaron del cargo por cualquiera otra circunstancia.*

*Bajo esta perspectiva es claro que tanto el constituyente como el legislador decidieron que la acción de pérdida de investidura no estaría sujeta a un término para ser ejercida, por lo que no le es dable al Juez defraudar esa intención."*

3.1.5. De acuerdo con lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia de la máxima autoridad de lo contencioso-administrativo, la acción de pérdida de investidura puede proponerse en cualquier tiempo, sin importar la fecha en que ocurrieron los hechos que podrían llegar a configurar la pérdida.

3.1.6. Aclarado lo anterior, procederemos a formular los cargos de inconstitucionalidad en contra de las normas demandados.

### **3.2. PRIMER CARGO: Los artículos demandados incurren en una omisión legislativa relativa de tal magnitud que contemplan una sanción**

---

<sup>1</sup> El Consejo de Estado se ha pronunciado en este sentido, entre otras, en las siguientes providencias: Sentencia del 9 de diciembre de 2004, Expediente: 15001-23-31-000-2004-0648-01(PI); Sentencia de 4 de mayo de 2011, Expediente: 2010-00713; Sentencia de 9 de febrero de 2012, Expediente: 2011-00267.

**imprescriptible. Por lo tanto, vulneran el inciso final del artículo 28 de la Constitución Política.**

- 3.2.1. El artículo 143 del CPACA se ocupa de regular la pérdida de investidura de los congresistas, diputados, concejales y ediles, señalando quiénes están legitimados para solicitar la pérdida de investidura de cualquiera de la mencionados órganos de elección popular.
- 3.2.2. Por su parte, el artículo 164 del mismo cuerpo normativo establece los términos de caducidad de los medios de control consagrados en dicho código. Sin embargo, guarda absoluto silencio en relación con la caducidad de la pérdida de investidura.
- 3.2.3. Esto es, a pesar de señalar los términos de caducidad de los diversos medios de control que consagra el CPACA, incluso expresando que uno de ellos carece de caducidad puesto que puede iniciarse en cualquier tiempo<sup>2</sup>, la disposición referida omitió por completo hacer alusión a la pérdida de investidura, lo cual implicó que la misma, no obstante ser de carácter sancionatorio<sup>3</sup>, podrá ser iniciada en cualquier tiempo, sin atención a la fecha de los hechos que la motiven.
- 3.2.4. Tal como lo sostiene el Consejo de Estado en la citada providencia, el Legislador *decidió* que la acción de pérdida de investidura no estaría sujeta a un término para ser ejercida.
- 3.2.5. En ese sentido, la acción sancionadora del Estado en el marco de la pérdida de investidura no está sometida a un término caducidad de ninguna clase.
- 3.2.6. Esta *consideración* del Legislador lleva a una consecuencia que vulnera el ordenamiento constitucional colombiano: la pérdida de investidura puede ser declarada en cualquier tiempo, sin importar la fecha de la ocurrencia de los hechos que la motivan, y por ende, la sanción de pérdida de investidura puede ser impuesta sin importar el transcurso del tiempo.

---

<sup>2</sup> Se trata del medio de control de nulidad Simple, el cual está regulado en el literal a) del artículo 164 del CPACA.

<sup>3</sup> Entre otras, en la Sentencia T-254<sup>a</sup> de 2012, la Corte Constitucional señaló que la pérdida de investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad que acarrea la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional.

- 3.2.7. Esta situación contraría el inciso final del artículo 28 Superior en la medida en que tiene como consecuencia que la sanción por pérdida de investidura deviene imprescriptible. Lo cual implica que un miembro de un órgano de elección popular, puede ser sancionado con la pérdida de investidura a pesar de que los hechos que la motiven hayan tenido lugar mucho tiempo atrás.
- 3.2.8. Lo anterior trae consecuencias que vulneran la Constitución Política, toda vez que sería posible que un congresista pierda su calidad de tal si se declara su pérdida de investidura cuando era concejal en los inicios de su carrera política, como consecuencia de una inhabilidad sobreviniente.
- 3.2.9. Asimismo, es posible que un alcalde tenga que dejar su cargo debido a que se declaró la pérdida de su investidura como concejal en un periodo mucho anterior a aquel en el que fue elegido como alcalde y por unos hechos que tuvieron lugar mucho tiempo atrás, toda vez que se encontraría incurso en una inhabilidad sobreviniente de conformidad con el artículo 95 de la Ley 136 de 1994.
- 3.2.10. Peor aún, esta situación de falta de regulación da pie para que en contra de un alcalde o de un gobernador se adelante un proceso de pérdida de investidura con base en alegaciones temerarias fundamentadas en hechos cuya ocurrencia data de años atrás, entorpeciendo así, sin justificación alguna, la gestión de un mandatario local.
- 3.2.11. Por ejemplo, en contra de una persona que haya ejercido el cargo de concejal en el año 1997 y en el 2017 ostente la calidad de alcalde municipal, se puede adelantar un proceso de pérdida de investidura como consecuencia de hechos ocurridos en el año 1998 en su calidad de concejal, es decir, la omisión en que incurrió el Legislador al no consagrar un término de caducidad para la pérdida de investidura tiene como efecto que un mandatario local pueda ver entorpecida su gestión por concepto de hechos ocurridos 20 años atrás.
- 3.2.12. Incluso podría tratarse de circunscripciones territoriales diferentes y, aún así, el alcalde de nuestro ejemplo hará parte de un proceso de investidura por concepto de hechos ocurridos en 1998 o, si se quiere, antes, puesto que tal y como fue concebida, la pérdida de investidura por el Legislador, no existe limite temporal alguno para su iniciación.

- 3.2.13. Cabe poner de presente que la prescriptibilidad de las sanciones se refiere a la *"imposibilidad del Estado de ejecutar o hacer efectiva la sanción impuesta al disciplinado, a través de sus autoridades, cuando ha transcurrido el término para ello"*<sup>4</sup>.
- 3.2.14. En ese sentido, la prohibición de las sanciones imprescriptibles contenida en el inciso final del artículo 28 de la Constitución Política, hace referencia a la imposibilidad de consagrar una sanción susceptible de ser ejecutada en cualquier momento, sin importar el tiempo que haya transcurrido desde la imposición de la misma.
- 3.2.15. En esa medida, a la luz de la Constitución Política, la ejecución de toda sanción debe ser inviable, siempre y cuando haya transcurrido el periodo de tiempo consagrado por el legislador para esos efectos.
- 3.2.16. Ahora bien, en lo que se refiere a la sanción de pérdida de investidura, no existe un límite temporal para la ejecución de dicha sanción. El legislador omitió incorporar este elemento dentro de la regulación de la pérdida de investidura.
- 3.2.17. La omisión en comento tiene como efecto la incorporación dentro del ordenamiento jurídico nacional de una sanción imprescriptible, puesto que puede ser ejecutada en cualquier momento, sin importar cuánto tiempo haya transcurrido desde el momento de su imposición.
- 3.2.18. Por consiguiente, la pérdida de investidura puede afectar situaciones de manera indefinida en el tiempo, lo cual atenta contra el artículo 28 de la Constitución Política.
- 3.2.19. De acuerdo con lo anterior, la inconstitucionalidad de las normas demandadas tiene fundamento en una omisión legislativa relativa, toda vez que al no regular lo referente a la caducidad de la acción de pérdida de investidura, se dio pie para que en el ordenamiento jurídico nacional exista

---

<sup>4</sup> Daza-Márquez, Tania-Milena. *La imprescriptibilidad de la acción y la sanción disciplinaria por graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario*. En: Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 12, núm. 1, enero-junio, 2010, pp. 431-462 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.

una sanción de carácter jurisdiccional de tipo disciplinario<sup>5</sup> que puede ser impuesta y ejecutada en cualquier momento, sin importar la fecha de ocurrencia de los hechos que dieron lugar a ella.

3.2.20. Esta implicación derivada de una falta de regulación atenta contra el inciso final del artículo 28 de la Constitución Política, toda vez que tiene como efecto directo una sanción que no prescribe jamás.

3.2.21. De acuerdo con lo anterior, dado que la pérdida de investidura no está sometida a límite temporal alguno, la sanción de pérdida de investidura puede ser impuesta y ejecutada en cualquier tiempo, sin consideración a la fecha de ocurrencia de los hechos que la justifiquen, lo cual atenta contra el inciso final del artículo 28 Superior.

3.2.22. En ese orden de ideas, en la Sentencia C-543 de 1996 la Honorable Corte Constitucional dejó sentados los supuestos en los cuales se configura una omisión legislativa, conceptos que se reiteran en la Sentencia C-407 de 1998:

*"El legislador puede violar los deberes que le impone la Constitución de las siguientes maneras: cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución; cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros; cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto; cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. En el primer caso, se presenta una omisión legislativa absoluta por cuanto falta la disposición de desarrollo legislativo de un determinado precepto constitucional; mientras que en los restantes, existe una omisión legislativa relativa[...]"*

(Subrayado fuera del texto original).

3.2.23. En concordancia con lo sostenido por la Corte Constitucional, el Legislador incumple los deberes que le impone la Constitución, cuando construye una institución sin la observancia de requisitos o, ingredientes

---

<sup>5</sup> Así fue catalogada la pérdida de investidura por la jurisprudencia Constitucional en la Sentencia C-319 de 1994, posición que ha sido reiterada en posteriores pronunciamientos.

constitucionales, sin los cuales la institución regulada vulneraría la Carta Política.

3.2.24. Ahora bien, en el caso que nos ocupa el Legislador, en los artículos 143 y 164 del CPACA reguló la pérdida de investidura y los términos de caducidad de los medios de control contemplado en dicho cuerpo normativo; empero, al construir la acción de pérdida de investidura omitió fijar un término de caducidad para iniciarla. Dicho término se erige como un elemento esencial sin el cual la pérdida de investidura vulnera la Constitución, toda vez que sin el mismo la sanción de pérdida de investidura puede ser impuesta y ejecutada en cualquier tiempo, atentando así contra el inciso final del artículo 28 de la Carta

3.2.25. Es decir, el omitir un término de caducidad de la acción sancionatoria del Estado para el caso de la pérdida de investidura, tuvo como consecuencia la incorporación de una sanción imprescriptible dentro del ordenamiento nacional.

3.2.26. En ese entendido, los artículos demandados omitieron un ingrediente cuya exigencia es esencial para hacerlos compatibles con la Constitución: un término de caducidad para la acción sancionadora del Estado en materia de una sanción jurisdiccional de tipo disciplinario como lo es la pérdida de investidura.

3.2.27. En efecto, se trata de un elemento esencial, puesto que su inobservancia deriva en la violación del inciso final del artículo 28 de la Constitución Política.

3.2.28. En ese sentido, la omisión relativa en la que incurrió el Legislador tiene una consecuencia contraria al inciso final del artículo 28 de la Carta Política: la acción estatal sancionatoria de pérdida de investidura no caduca jamás.

3.2.29. Cabe poner de presente que la Corte Constitucional es, en efecto, competente para conocer demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. Así ha sido reconocido en diferentes fallos de esta alta Corporación<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Sentencia C-555 de 1994; Sentencia C-545 de 1994; Sentencia C-473 de 1994; Sentencia C-108 de 1994; Sentencia C-247 de 1995.

3.2.30. Ahora bien, en relación con el carácter sancionatorio de la pérdida de investidura, la Corte Constitucional, en Sentencia C-254A de 2012 manifestó lo siguiente:

*"La pérdida de investidura es una sanción de carácter disciplinario de características especiales que la distinguen de otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos, así como también, de los procesos penales, electorales, de responsabilidad fiscal, e incluso del proceso disciplinario realizado por la administración pública. En este sentido, esta Corporación ha señalado en reiterada jurisprudencia la especial naturaleza de esta acción: "Sobre la naturaleza de esta figura la jurisprudencia constitucional ha señalado que se trata de "un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario" por la trasgresión del estricto código de conducta previsto para los miembros de las corporaciones representativas. Consiste por lo tanto en un proceso jurisdiccional, de carácter sancionatorio, el cual culmina -en el caso que se comprueba la trasgresión de una de las causales legalmente previstas- con la imposición de una sanción que constituye una sanción equiparable, por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos" [...]*

*Teniendo en cuenta su especial naturaleza, la pérdida de investidura tiene las siguientes características: (i) Constituye un verdadero juicio de responsabilidad que acarrea la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, que castiga la trasgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan, en aras del rescate del prestigio y de la respetabilidad del Congreso. (ii) Es una sanción de carácter jurisdiccional, pues la competencia para decretarla es atribuida de manera exclusiva a un tribunal -el Consejo de Estado-. (iii) Es la sanción más grave que puede imponerse a un congresista, pues implica la separación inmediata de las funciones que el condenado venía ejerciendo como integrante de la Rama Legislativa y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro. Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que la pérdida de investidura "constituye una sanción equiparable, por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos, que corresponde a un régimen de especial disciplina exigido a los miembros del Congreso". (iv) Finalmente, los procesos de pérdida de investidura limitan o reducen algunos derechos fundamentales previstos en la Constitución como el de*

*elegir o ser elegido, el cual no puede ser sometido a restricciones indebidas. Por lo anterior, las normas constitucionales en las cuales se consagra la pérdida de la investidura deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquéllas".*  
(Subrayado fuera del texto original).

3.2.31. De acuerdo con lo anterior, es claro que la pérdida de investidura es, sin lugar a dudas, una sanción, y hace parte del *ius puniendi* del Estado. Si bien se trata de una sanción de carácter especial, debe ser impuesta con absoluta observancia de los derechos y garantías constitucionales, como lo es el carácter limitado en el tiempo de toda acción sancionatoria estatal, de conformidad con el inciso final del artículo 28 de la Constitución.

3.2.32. Esta misma idea fue planteada por la Corte Constitucional en la Sentencia antes citada (C-254A de 2012) de la siguiente manera:

*"La potestad sancionadora es una manifestación del ius puniendi del Estado, por ello, frente a cualquier manifestación del mismo son aplicables todas los principios del debido proceso, tales como los de legalidad, tipicidad, prescripción, culpabilidad, proporcionalidad, non bis in ídem y la doble instancia."*

(Subrayado fuera del texto original).

3.2.33. Por otra parte la misma idea ha sido defendida por esta alta Corporación en diferentes pronunciamientos. A saber:

a. Sentencia C-372 de 2002:

*"El ius puniendi del Estado proclama una serie de principios comunes a los diferentes regímenes sancionatorios establecidos o que se establezcan por el legislador para proteger el interés general, dentro del Estado social de derecho. Estos principios son los de legalidad, tipicidad, prescripción, culpabilidad, proporcionalidad y non bis in ídem, a los cuales se ha hecho referencia en diferentes ocasiones por esta Corporación."*

b. Sentencia T- 827 de 2001:

*"En la doctrina se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad*

sancionadora y que ésta en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado está sometida a claros principios generalmente aceptados, y en la mayoría de los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta), de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem."  
(Subrayado fuera del texto original).

- 3.2.34. Así, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, existen principios de carácter constitucional que hacen parte del *ius puniendi* del Estado, y por ende, deben ser respetados en todo actuar sancionatorio estatal. Entre ellos se encuentra que la potestad sancionadora del Estado no puede estar consagrada al infinito, es decir, la potestad de castigar debe estar sometida a un límite temporal preestablecido. Salvo excepciones de carácter humanitario.
- 3.2.35. En ese sentido, la garantía fundamental del debido proceso, que incluye derecho a una acción estatal y a un proceso limitado en el tiempo, debe ser respetada en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, del cual hace parte la pérdida de investidura.
- 3.2.36. Ahora bien, si bien la pérdida de investidura se trata de una figura especial que resguarda valores de altísima relevancia constitucional que la hace distinguible de otras acciones sancionatorias del Estado, esto no es óbice para que frente a la misma no sean aplicables garantías fundamentales derivadas del debido proceso como un límite temporal a la potestad sancionatoria del Estado.
- 3.2.37. Así, en la citada Sentencia T-254A esta alta Corporación precisó:

"Finalmente, los procesos de pérdida de investidura limitan o reducen algunos derechos fundamentales previstos en la Constitución como el de elegir o ser elegido, el cual no puede ser sometido a restricciones indebidas. Por lo anterior, las normas constitucionales en las cuales se consagra la pérdida de la investidura deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquéllas."  
(Subrayado fuera del texto).

- 3.2.38. En ese orden de ideas, esta figura de carácter especial no puede ser ajena a instituciones protectoras de los derechos fundamentales de los asociados, y por ende, debe compaginarse armónicamente con el debido proceso.
- 3.2.39. Así, es necesario y legítimo hacer las adaptaciones necesarias que la naturaleza especial de la pérdida de investidura impone; empero dichas adaptaciones no pueden eliminar por completo una garantía fundamental.
- 3.2.40. Por consiguiente, el debido proceso debe adaptarse a las características especiales de la figura de la pérdida de investidura, pero este derecho fundamental no puede verse ultrajado por completo. Es decir, el límite temporal a la acción estatal puede ser más amplio que aquel que se pregona de otras figuras sancionatorias; empero dicho límite no puede ser eliminado por completo (como ocurrió en la pérdida de investidura).
- 3.2.41. En consecuencia, al omitir un límite temporal a la acción sancionatoria del Estado en el marco de la pérdida de investidura, el Legislador prescindió de un elemento esencial de la figura, necesario para compaginarlo con los mandatos constitucionales de respeto al debido proceso y abolición de las penas imprescriptibles
- 3.2.42. Con está omisión, el legislador creó una sanción que puede ser impuesta y ejecutada en cualquier tiempo, esto es, una sanción imprescriptible. Motivo por el cual los artículos 143 y 164 del CPACA resultan contrarios a la Constitución Nacional, toda vez que al pasar por alto un ingrediente esencial que condiciona su constitucionalidad se dio pie para que se interpretara que la pérdida de investidura puede ser iniciada en cualquier tiempo, vulnerando así el artículo 28 Superior.

3.2.43. Por consiguiente, la interpretación de los preceptos demandados debe delimitarse de manera tal que no se siga pregonando la ausencia de límites temporales para la sanción de pérdida de investidura.

**3.3. SEGUNDO CARGO: Los artículos 143 y 164 del CPACA vulneran, por vía de omisión, la garantía fundamental del debido proceso. Por consiguiente, dichas disposiciones normativas contrarían el artículo 29 de la Constitución.**

3.3.1. De tiempo atrás ha sido reconocido por la jurisprudencia que el término de caducidad hace parte esencial del debido proceso, garantía fundamental consagrada en el artículo 29 de nuestra Carta Política.

3.3.2. El fenómeno jurídico de la caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, los cuales están previstos para las relaciones jurídicas entre particulares, entre el Estado y los particulares y para el ejercicio de competencias por parte de las autoridades administrativas.

3.3.3. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual los sujetos mencionados pueden actuar; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno señalado

3.3.4. Así, en Sentencia C- 341 de 2014, la Corte Constitucional desagregó el derecho al debido procesos en sus múltiples facetas, de la siguiente manera:

*Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa,*

entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas

3.3.5. Asimismo, en Sentencia C-410 de 2010, la Corte Constitucional puso de presente lo siguiente:

"Para la Corte, la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta y "(...) si el Estado no ejercita el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación disciplinaria en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por desinterés, desidia o negligencia no puede el empleado público sufrir las consecuencias que de tales hechos se derivan, sino la misma Administración por incuria, incapacidad o ineficiencia."

[...]

Como se puede apreciar, entre los principios de configuración del sistema sancionador enunciados por la Corte Constitucional se encuentra el que tiene que ver con la prescripción o la caducidad de la acción sancionatoria, en la medida en que "(...) los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios".

De la jurisprudencia constitucional se desprende, entonces, el criterio conforme al cual la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo y que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general. Dicho plazo, además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración".

(Subrayado fuera del texto original).

- 3.3.6. De acuerdo con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, la facultad sancionadora del Estado debe estar limitada en el tiempo, de lo contrario la garantía fundamental del debido proceso de la que gozan todos los habitantes del territorio nacional, incluidos los servidores públicos, se vería afectada, toda vez que estarían sometidos a una permanente acción estatal, a un proceso latente eterno, que podría abrirse en cualquier momento. Situación que, a todas luces, contraviene el artículo 29 Superior.
- 3.3.7. Por consiguiente, la ausencia de caducidad de la acción sancionatoria estatal en materia de pérdida de investidura, supone que este proceso puede extenderse indefinidamente en el tiempo, en la medida en que puede iniciarse en cualquier momento, sin consideración de la época de ocurrencia de los hechos que lo motivan.
- 3.3.8. Lo anterior, atenta contra el derecho que le asiste a todos los servidores públicos de que los procesos en su contra sean limitados en el tiempo, corolario del artículo 29 Superior.
- 3.3.9. Por consiguiente, la omisión legislativa relativa en cuestión constituye una vulneración del artículo 29 de la Constitución Nacional, y por ende, la acción disciplinaria del Estado en materia de pérdida de investidura debe ser sometida a un límite temporal razonable, con miras a dar cumplimiento a este mandato constitucional.
- 3.3.10. Como se indicó en líneas anteriores, al regular la figura de la pérdida de investidura el Legislador debió incorporar un límite temporal a la acción sancionatoria estatal. De lo contrario, existiría la posibilidad de iniciar un proceso sancionatorio en cualquier tiempo, sin atención al momento en que ocurrieron los hechos que dan lugar al mismo.
- 3.3.11. Es decir, la falta de delimitación temporal que se pregonaba de la pérdida de investidura tiene como consecuencia una conclusión que atenta contra el debido proceso: el proceso sancionatorio de pérdida de investidura puede iniciarse en cualquier tiempo.

- 3.3.12. En ese sentido y retomando lo expuesto, la limitación temporal a la potestad sancionatoria del Estado en materia de pérdida de investidura constituye un elemento esencial, sin el cual la regulación de la figura deviene inconstitucional, en la medida en que contraría el artículo 29 Superior. Motivo por el cual al omitir este elemento esencial, el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que ha abierto la puerta para que se defienda la idea según la cual el proceso de pérdida de investidura puede iniciarse en cualquier momento, sin atención a la fecha de que datan los hechos que lo motivan, situación que atenta contra el debido proceso, toda vez que implica que la potestad sancionatoria del Estado puede ejercerse en cualquier tiempo.
- 3.3.13. Del mismo modo, y como ha sido puesto de presente por la Corte Constitucional en las citadas providencias, una facultad sancionadora ilimitada en el tiempo, tal y como está prevista la pérdida de investidura actualmente, atenta contra el principio constitucional de seguridad jurídica, toda vez este tipo de sanciones procederían en cualquier momento.
- 3.3.14. Así, todo congresista, gobernador, alcalde, diputado o concejal que haya ejercido en el pasado algún cargo sujeto a pérdida de investidura, podría ser sancionado, e incluso, quedar inhabilitado de manera sobrevenida, en cualquier momento, sin importar cuánto tiempo haya pasado desde que ejerció el cargo sujeto a pérdida de investidura o desde que ocurrieron los hechos que motivan la misma. Lo anterior como consecuencia de la ausencia de límite temporal a la facultad sancionadora por concepto de pérdida de investidura.
- 3.3.15. Dicho en otras palabras, el proceso de pérdida de investidura procede en cualquier momento, independiente del paso del tiempo, situación que a todas luces elimina la seguridad jurídica para todos aquellos que, en algún momento, hayan ejercido un cargo sujeto a esta institución, puesto que sus acciones podrán ser cuestionadas a perpetuidad por esta vía.
- 3.3.16. Nótese como la omisión de un límite temporal en la regulación de la pérdida de investidura tiene como consecuencia que la misma puede iniciarse en cualquier tiempo, lo cual, dado el carácter sancionatorio de esta figura, resulta violatorio del debido proceso.
- 3.3.17. Si bien es cierto que la pérdida de investidura es la sanción más gravosa que puede imponerse a los miembros de las corporaciones públicas y

procede, únicamente, por los actos que resultan más reprochables, esto no puede ser óbice para que el procedimiento de pérdida de investidura desconozca de manera tajante principios fundamentales del ordenamiento jurídico colombiano como la seguridad jurídica, el debido proceso y la proscripción de las sanciones imprescriptibles.

3.3.18. En ese sentido, la especialidad de la pérdida de investidura sí amerita que los corolarios del debido proceso se compaginen con su naturaleza; empero esa armonización no puede implicar el desconocimiento total de dicho corolarios.

3.3.19. Así las cosas, el carácter especial de la pérdida de investidura impone que su regulación, incluida su limitación en el tiempo, sea diversa a aquella de otros procesos sancionatorios. Así, resultaría legítimo que el Legislador imponga un término de caducidad mayor a aquel consagrado para otras figuras sancionatorias. Lo que aquí se reprocha es que el Legislador omitió por completo un límite temporal en relación con la pérdida de investidura, y en esa medida esta situación desconoce el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior.

3.3.20. Únicamente actos atroces como los delitos de lesa humanidad, justifican que principios como la seguridad jurídica y la imprescriptibilidad de las sanciones cedan su lugar ante otros principios que, en tales circunstancias, cobran especial valor.

3.3.21. Sin embargo, si la conducta que motiva un procedimiento de pérdida de investidura no es de tal envergadura como las acciones antes reseñadas, no debería haber lugar para dejar de lado los principios mencionados.

3.3.22. Es decir, la falta de límites temporales no puede ser la regla general en procedimiento ni sanción alguna, al contrario, el Estado Social y de Derecho impone que existan límites temporales para todo actuar administrativo, y más aún, para la imposición de sanciones. Cosa distinta es que en circunstancias especialísimas dicho límites admitan excepciones.

3.3.23. De acuerdo con lo anterior, la omisión legislativa relativa que se presenta en los artículos 143 y 164 del CPACA implica una vulneración al derecho fundamental del debido proceso y un quebrantamiento del principio de seguridad jurídica. En consecuencia, la interpretación de los mismos debe

delimitarse de manera tal que no se siga pregonando la ausencia de límites temporales frente a la acción sancionatoria del Estado por concepto de pérdida de investidura.

**3.4. Requisitos / Supuestos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa y las razones en virtud de las cuales dichos supuestos se encuentran presentes en el caso que nos ocupa.**

3.4.1. El objetivo del presente acápite es exponer los argumentos en virtud de los cuales la omisión legislativa relativa se presenta en el caso bajo estudio.

3.4.2. En cuanto a dichos requisitos / supuestos, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*"En este sentido, el precedente en comento ha sistematizado los requisitos que deben concurrir para que se declare la inconstitucionalidad de un precepto en razón de la omisión legislativa relativa. Así, es necesario que, "(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador."*<sup>7</sup>

3.4.3. Primer requisito / supuesto, en cuanto a la existencia de una norma sobre la cual se predica el cargo: la pérdida de investidura se encuentra regulada en el artículo 143 del CPACA.

3.4.3.1. Si bien, dicha disposición regula la pérdida de investidura, no prevé un término de caducidad que imponga un límite a la

---

<sup>7</sup> Sentencia C-351 del 19 de junio de 2013.

acción sancionatoria estatal; desde esta perspectiva, existe una norma sobre la cual se predica el cargo.

3.4.3.2. Del mismo modo, el artículo 164 del CPACA señala los términos de caducidad correspondientes a las acciones contenidas en tal Código pero guarda silencio con respecto a la caducidad de la acción de pérdida de investidura.

3.4.3.3. De acuerdo con lo anterior, no hay una omisión legislativa absoluta, puesto que sí existe una normatividad vigente a la cual es posible endilgarle el cargo; motivo por el cual, el primer requisito para la procedencia de la demanda se verifica observa en el presente caso.

3.4.3.4. Cabe resaltar que el reproche no versa sobre el contenido de los artículos demandados, sino sobre su silencio frente a los límites temporales de la pérdida de investidura, en la medida en que dicho silencio ha dado pie para que se interprete que esta figura no está sometida a límite temporal alguno.

3.4.3.5. Por consiguiente, lo que la presente demanda pretende es una constitucionalidad condicionada de las normas demandadas, en virtud de la cual se precise que la acción estatal en relación con la pérdida de investidura, en efecto cuenta con un límite temporal. El cual, si esta alta Corporación lo considera apropiado, podría ser el contenido en el artículo 52 del CPACA, norma que reza así:

*"Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver."*

3.4.4. Con respecto al segundo supuesto / requisito, el mismo se divide en dos:

- (i) Que la norma excluya de sus consecuencias jurídicas casos que tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado; o
- (ii) *"que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta"*<sup>8</sup>.

3.4.4.1. En el presente caso, en los preceptos demandados, artículos 143 y 164 del CPACA, se omitió fijar un término de caducidad frente a la acción sancionatoria del Estado en relación con la pérdida de investidura.

3.4.4.2. Dicho término constituye un ingrediente esencial para armonizar la regulación de la pérdida de investidura con los mandatos Constitucionales, puesto que es a través de dicho término que se impone un límite temporal a la acción sancionatoria estatal.

3.4.4.3. Ante la ausencia de tal límite, las sanciones derivadas de la pérdida de investidura se vuelven imprescriptibles, toda vez que podrían ser impuestas por el Estado en cualquier término, sin consideración a la fecha en que ocurrieron los hechos que la motivan, vulnerando el inciso final del artículo 28 de la Constitución Política.

3.4.4.4. Además, la existencia de un límite temporal a la acción sancionatoria estatal es un requisito que debe cumplirse con miras a respetar el debido proceso, puesto que este derecho fundamental incluye la garantía de que los procesos se llevarán en un tiempo razonable y sin dilaciones inexplicables. Así lo ha consagrado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia<sup>9</sup>.

3.4.4.5. Por consiguiente, la posibilidad de estar sujeto de manera indefinida a un procedimiento sancionatorio estatal como la pérdida de investidura constituye una vulneración del artículo 29

<sup>8</sup> Sentencia C-351 del 19 de junio de 2013.

<sup>9</sup> Sentencia C-341 de 2014; C-244 de 1996; C-410 de 2010.

de la Constitución Política; así las cosas, la acción disciplinaria del Estado en materia de pérdida de investidura debe ser sometida a un límite temporal razonable, con miras a dar cumplimiento a este mandato constitucional.

3.4.4.6. Dado que las normas encargadas de regular la pérdida de investidura no previeron dicho límite temporal, omitieron dos ingredientes esenciales ordenados por la Constitución, a saber: el respeto al debido proceso y la prohibición de contemplar penas imprescriptibles, puesto que como se explicó, la ausencia de límites temporales contraría el artículo 29 Superior en la medida en que impone al servidor público que esté sujeto a un procedimiento administrativo sancionatorio de manera indefinida y, además, dicha ausencia tiene como consecuencia una sanción imprescriptible, toda vez que la pérdida de investidura, al no estar limitada en el tiempo, puede ser impuesta independientemente de la fecha de ocurrencia de los hechos que la motivan.

3.4.4.7. Por consiguiente, los preceptos demandados omitieron incluir un ingrediente esencial (el límite temporal a la acción sancionatoria estatal reflejado en un término de caducidad) para hacer compatible el texto normativo con la garantía fundamental del debido proceso y con la proscripción de las penas imprescriptibles.

3.4.5. Frente al tercer requisito / supuesto de procedencia, que la omisión del ingrediente esencial carezca de un principio de razón suficiente. A este respecto cabe señalar que la inexistencia de un término de caducidad no es el mecanismo adecuado para velar por la preservación de la transparencia y la moralidad pública, finalidades de la pérdida de investidura y en esa medida dicha omisión carece de razón suficiente.

3.4.6. La pérdida de investidura persigue fines de especial relevancia constitucional; empero la no sujeción a límites temporales no constituye el mecanismo a través del cual esta figura alcanza sus cometidos constitucionales, ni mucho menos la imposición de un límite temporal afectará la realización de tales finalidades.

3.4.7. Al contrario, la ausencia de estas limitaciones implica que la pérdida de investidura atenta contra principio de raigambre constitucional como el

debido proceso, la seguridad jurídica y la proscripción de penas imprescriptibles.

- 3.4.8. En esa medida, la omisión del elemento esencial no se encuentra justificada, puesto que dicha omisión no implica un mejor funcionamiento de la figura, ni propende por el cumplimiento de los fines constitucionales que esta figura está llamada a proteger.
- 3.4.9. Asimismo, la inclusión de límites temporales no significará un obstáculo para el actuar estatal en materia de pérdida de investidura. Al contrario, su previsión enaltecerá la regulación de la figura, toda vez que la hará compatible con otros principios constitucionales contra los que, actualmente, atenta.
- 3.4.10. La carga de transparencia y moralidad en cabeza de los funcionarios públicos son dos principios fundantes del Estado Social y Democrático de Derecho adoptado en la Constitución de 1991, cuya importancia es mayúscula para la democracia y los cometidos constitucionales del Estado.
- 3.4.11. Del mismo modo, el debido proceso es una garantía fundamental reconocida en la Constitución Política que debe ser observada en todas las actuaciones del Estado, sean administrativas o jurisdiccionales y no puede ser negada de manera absoluta con el fin de salvaguardar otro mandato Constitucional, es decir, tanto la moralidad y la transparencia (cuya preservación pretende la acción de pérdida de investidura), como el debido proceso deben ser respetados en las actuaciones del Estado y ante un eventual choque entre mandatos se deberá llevar a cabo un juicio de ponderación con el fin de encontrar un equilibrio que asegure la observancia, aunque sea mínima, de todos los mandatos en juego.
- 3.4.12. En esa medida, no resulta válido constitucionalmente sacrificar por completo un corolario del debido proceso, como lo es la limitación temporal en el actuar sancionatorio del Estado, bajo el argumento de preservar la transparencia y la moralidad públicas.
- 3.4.12.1. Si bien dichos principios ameritan una protección especial que puede significar una reducción razonable de las garantías derivadas del debido proceso, tal reducción no puede ser absoluta de manera tal que anule por completo un corolario del

debido proceso: un proceso público sancionatorio sometido a caducidad para el ejercicio de la acción.

- 3.4.12.2. La omisión de límites temporales a la acción de pérdida de investidura, implica que un proceso por este concepto puede iniciarse en cualquier momento y extenderse la indefinición jurídica temporal con motivo de un acontecimiento *ad infinitum*.
- 3.4.12.3. Esta situación elimina por completo la garantía fundamental de que los procesos se inicien dentro de un término fijado por el ordenamiento, con motivo de que la acción sancionatoria del Estado no estará abierta de manera indefinida.
- 3.4.12.4. En consecuencia, no existe un principio de razón suficiente que justifique la eliminación de la garantías constitucionales antes mencionadas, sería válida su limitación pero no su eliminación.
- 3.4.12.5. Esto es, es dable que el legislador prevea un límite temporal amplio para el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado; empero, no es constitucionalmente válido que dicho límite sea omitido, que no exista, como ocurre en la acción de pérdida de investidura.
- 3.4.12.6. En ninguna de las decisiones del Consejo de Estado se ha presentado prueba que establezca que, la no regulación de la caducidad de la acción de pérdida de investidura, obedezca a una decisión de configuración normativa.
- 3.4.12.7. De ser así, en los debates que se dieron en el Congreso de la República habría constancia de tal decisión y se hubiera señalado expresamente el carácter de imprescriptible de la acción de pérdida de investidura en el texto de la ley en aras al respeto del principio de legalidad que rige en todo tipo de derecho sancionatorio.
- 3.4.12.8. Lo anterior pone de presente que la norma aplicable en estos casos son las subsidiarias propuestas en el texto de la demanda en las que se fija un límite máximo para el ejercicio de la acción sancionadora administrativa del Estado, cuando no se ha fijado un término especial.

48), única y exclusivamente los congresistas, los diputados, los concejales y los ediles.

- 3.4.13.8. Dado que esta sanción disciplinaria especial no está sometida a límites temporales, se discrimina negativamente a estos funcionarios públicos (los mencionados en el apartado anterior) en la medida en que todas las demás acciones disciplinarias sí se encuentran sometidas a límites temporales.
- 3.4.13.9. Si bien es cierto que la pérdida de investidura tiene una íntima relación con la moralidad y transparencia pública, al igual que las sanciones disciplinarias previstas en el Código Único Disciplinario, no se encuentra una razón suficiente y proporcional, desde el punto de vista constitucional para que los funcionarios sujetos a la pérdida de investidura se encuentren en una situación de indeterminación sobre su situación jurídica en relación con el control disciplinario.
- 3.4.13.10. Adicionalmente, puede pensarse que por ser funcionarios públicos de elección popular tienen una mayor carga en relación con la moralidad y transparencia, esto sería cierto si los alcaldes, gobernadores y el Presidente de la República, también se encontraran sometidos a un control disciplinario sin limitación temporal, supuesto que no ocurre.
- 3.4.13.11. Por consiguiente, las normas demandadas excluyen a un grupo de funcionarios (los congresistas, los diputados, los concejales y los ediles) de los efectos de la caducidad de la acción sancionatoria del Estado existente para todos los demás funcionarios del Estado.
- 3.4.13.12. Esta exclusión tiene incidencia en la ausencia de seguridad jurídica, imprescriptibilidad de las sanciones disciplinarias, y en una negación del debido proceso para este grupo de funcionarios.
- 3.4.13.13. De acuerdo con lo anterior, la omisión legislativa relativa en cuestión y, más precisamente la interpretación jurisprudencial a que dicha omisión ha dado lugar, implica una discriminación negativa con respecto a un grupo de funcionarios públicos.

3.4.12.9. La ausencia de límites temporales de la acción sancionadora del Estado es una creación jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, inaceptable a la luz del principio de seguridad jurídica del Estado Social de Derecho.

3.4.13. En relación con el cuarto requisito / supuesto de procedencia de la omisión legislativa relativa (*que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma*), el mismo se verifica en el presente caso, así:

3.4.13.1. El artículo 143 del CPACA establece el procedimiento de pérdida de investidura y las causales por las que procede.

3.4.13.2. El procedimiento de pérdida de investidura, es un procedimiento que culmina con una sanción disciplinaria jurisdiccional especial.

3.4.13.3. El artículo 164 del CPACA establece la caducidad de los medios de control contenidos en dicho cuerpo normativo; empero, no fija el término de caducidad para el ejercicio de la acción por pérdida de investidura y tampoco establece que la misma se pueda iniciar en cualquier tiempo, tal como lo prevé para el medio de control de nulidad simple.

3.4.13.4. Todos los funcionarios y servidores públicos están sometidos al control disciplinario del Estado. De acuerdo con lo establecido en el Código Único Disciplinario, Ley 734 de 2002.

3.4.13.5. Para todos los funcionarios y servidores públicos existe un límite temporal para el ejercicio de la acción disciplinaria del Estado.

3.4.13.6. Así mismo, el artículo 52 del CPACA prevé una norma general y supletiva para efectos de determinar la competencia temporal sancionatoria del Estado:

3.4.13.7. Los destinatarios de la acción de pérdida de investidura son, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política (artículo 183), Ley 136 de 1994 (artículo 55) y Ley 617 de 2000 (artículo

3.4.14. Finalmente, en lo que atañe al quinto presupuesto de procedencia de la omisión legislativa relativa, *(que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador)*, el mismo se encuentra presente en el caso bajo estudio por las siguientes razones:

- 3.4.14.1. Se concluye que los artículos 28 y 29 de la Constitución Política constituyen un mandato constitucional específico y un límite a la libertad de configuración legislativa que debe ser observado cada vez que el legislador cree un procedimiento y una sanción, puesto que, por un lado, el debido proceso debe observarse en todo procedimiento sin importar su naturaleza y, por otro, ninguna sanción puede ser imprescriptible.
- 3.4.14.2. En ese sentido, el artículo 29 Superior impone la obligación al legislador de respetar el derecho fundamental al debido proceso a la hora de elaborar las reglas de cada proceso.
- 3.4.14.3. Adicionalmente, el artículo 28 de la Constitución Política impone la obligación de no formular ninguna sanción de carácter imprescriptible, salvo para delitos de lesa humanidad.
- 3.4.14.4. Así, la falta de limitación temporal a la acción sancionatoria del Estado por pérdida de investidura constituye un incumplimiento de ambos deberes constitucionales, toda vez que esta omisión implica que el proceso de pérdida de investidura pueda iniciarse en cualquier momento, independientemente del paso del tiempo, manteniendo en un estado de indefinición la relación de los ciudadanos que hayan fungido como congresistas, diputados y concejales.
- 3.4.14.5. Por esta misma vía, al omitir un término de caducidad de la acción de pérdida de investidura, el legislador consagró una sanción imprescriptible, toda vez que, si el proceso puede iniciarse en cualquier momento, la sanción de pérdida de investidura puede, también, imponerse y ejecutarse en cualquier momento sin importar el paso del tiempo, lo cual constituye, se insiste, una sanción imprescriptible, proscrita por el artículo 28 de la Constitución Política.

3.4.14.6. Por consiguiente, la omisión en la que incurrió el legislador pasó por alto el contenido del artículo 28 Superior consagrando así una sanción imprescriptible en el ordenamiento jurídico colombiano.

3.4.15. En razón de todo lo expuesto, se colige que los supuestos de procedencia de la omisión legislativa relativa se encuentran presentes en el caso que nos ocupa, y por ende, las normas demandadas incurren en una omisión de tal magnitud que vulnera de forma flagrante la Carta Política, situación que hace necesaria la intervención del máximo guardián de la Constitución.

### 3.5 LÍMITES A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL LEGISLADOR

3.5.1. El presente acápite tiene como finalidad exponer las razones en virtud de las cuales la omisión legislativa relativa en cuestión no corresponde a un ejercicio adecuado de la libertad de configuración legislativa, sino que al contrario, constituye una trasgresión a los límites de dicha libertad, y por ende, amerita la intervención de la Corte Constitucional.

3.5.2. En este contexto, es necesario traer a colación la Jurisprudencia de esta Corporación en donde se ha abordado la libertad de configuración legislativa y, concretamente, sus límites.

3.5.3. En reiterada Jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativo; empero los mandatos constitucionales se erigen como un límite a dicha libertad de configuración legislativa.

3.5.3.1. En la Sentencia C-284 de 2016, esta alta Corporación señaló:

*“La jurisprudencia ha precisado, además, que el margen de acción autónoma del poder legislativo en la definición de todos estos asuntos es especialmente amplio, dado su carácter de órgano plural y diverso, representativo de la voluntad ciudadana, y por lo tanto idóneo para determinar las reglas por las cuales esa comunidad ha de regirse, pese a lo cual,*

*simultáneamente ha advertido también, que tal libertad no es absoluta ni puede ejercerse de manera arbitraria, sino únicamente dentro del marco de los principios constitucionales relevantes."*

3.5.3.2. Sentencia C-692 de 2008:

*"El legislador cuenta con un amplio margen para configurar procedimientos judiciales y administrativos, como los que tienden a la investigación de faltas disciplinarias y a la imposición de sanciones. En ese orden, cuenta con la potestad para crear o modificar un determinado proceso, estructurar sus etapas, definir los términos para la realización de diligencias, consagrar los mecanismos de impugnación de decisiones, entre otros. Dicha potestad de configuración debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo, que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias."*

3.5.3.3. Sentencia C- 404 de 2001:

*"El legislador no puede desbordar la Constitución y está subordinado a ella porque la Carta es norma de normas (art. 4º C.P.). Pero, en función del pluralismo y la participación democrática, el Legislador puede tomar diversas opciones dentro del marco de la Carta. Esto es lo que la doctrina constitucional comparada ha denominado la libertad de formación democrática de la voluntad o la libertad de configuración política del Legislador, según la cual corresponde al Congreso adoptar libremente, dentro de los marcos de la Constitución, diferentes políticas y definiciones legislativas que expresen la visión de las distintas mayorías que se expresan democráticamente en esa instancia. Por ello esa Corporación ha señalado que "es propio de una constitución democrática y pluralista como la Colombiana, que sus normas materiales o*

*sustantivas, en principio, puedan permitir, dentro de ciertos límites, diversas políticas y alternativas de interpretación."*

3.5.3.4. Sentencia C-179 de 2016:

*"A pesar de la amplitud del margen de configuración normativa analizado, la jurisprudencia también ha señalado que su ejercicio se encuentra sometido a límites precisos, que si bien son igualmente amplios, en todo caso permiten asegurar su compatibilidad con los mandatos previstos en la Constitución. Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías: (i) la fijación directa, por parte del Texto Superior, de precisas reglas de trámite respecto de un proceso, una acción o cualquier otra vía judicial de acceso a la administración de justicia; (ii) el respeto a los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso."*

- 3.5.4 De acuerdo con lo anterior, si bien el margen que tiene el legislador para diseñar los procedimientos sancionatorios es bastante amplio, el mismo no es absoluto, está sometido a límites igualmente amplios contenidos en la Constitución Política.
- 3.5.5 En ese medida, tal como lo señala la Corte, los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentas, las garantías derivadas del debido proceso, entre otros, constituyen límites a la libertad de configuración normativa ejercida por el Legislador.
- 3.5.6 En ese entendido, la trasgresión de dichos límites deriva en un ejercicio inconstitucional de las competencias legislativas, y por ende, las normas expedidas de esa manera estarán viciadas de inconstitucionalidad.
- 3.5.7 En consonancia con lo expuesto, la garantías derivadas del debido proceso, como lo es el derecho a un proceso limitado en el tiempo, constituye un límite a la libertad de configuración legislativa, y por ende, su desconocimiento resulta contrario a la Carta Política.

3.5.8 Como se ha expuesto en líneas anteriores, la omisión de un límite temporal para el inicio, desarrollo y culminación del procedimiento de pérdida de investidura vulnera el derecho fundamental al debido proceso, toda vez que significa someter a los funcionarios objeto de este procedimiento a una permanente acción estatal, a un proceso latente eterno, que podría abrirse en cualquier momento.

3.5.9 Como ha sido interpretada la pérdida de investidura en la actualidad, este proceso puede iniciarse sin importar cuánto tiempo ha pasado desde la ocurrencia de los hechos que lo motivan, esto equivale a decir que el funcionario estatal objeto de la pérdida de investidura podrá ser cuestionado *ad infinitum* por las conductas que se enmarquen dentro de las causales de pérdida de investidura.

3.5.10 Esta situación contraviene la garantía fundamental del debido proceso, puesto que uno de sus corolarios es que todo procedimiento tendrá duración razonable y el procedimiento de pérdida de investidura, al carecer de límite temporal puede iniciarse en cualquier momento y su duración puede ser indefinida. Es decir, el Estado puede ejercer, a perpetuidad, la acción sancionatoria de pérdida de investidura, lo cual anula por completo el corolario en comento.

3.5.11 Del mismo modo, la ausencia de límites temporales en la acción punitiva del Estado vulnera uno de los principios fundamentales del derecho sancionatorio: la limitación en el tiempo de las potestades sancionadoras estatales.

3.5.12 Dicho principio pregonaba que la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta<sup>10</sup>. Esto es, la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo, de lo contrario desconocerían principios fundantes del Estado tales como el debido proceso, la seguridad jurídica y la prevalencia del interés general.

3.5.13 Así lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-410 de 2010 en los siguientes términos:

---

<sup>10</sup> Sentencia C-410 de 2010.

"Para la Corte, la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta y (...) si el Estado no ejercita el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación disciplinaria en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por desinterés, desidia o negligencia no puede el empleado público sufrir las consecuencias que de tales hechos se derivan, sino la misma Administración por incuria, incapacidad o ineficiencia."

[...]

Como se puede apreciar, entre los principios de configuración del sistema sancionador enunciados por la Corte Constitucional se encuentra el que tiene que ver con la prescripción o la caducidad de la acción sancionatoria, en la medida en que (...) los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios".

De la jurisprudencia constitucional se desprende, entonces, el criterio conforme al cual la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo y que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general. Dicho plazo, además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración".

(Subrayado fuera del texto original).

3.5.14 Por consiguiente, la falta de límites temporales atenta contra el derecho fundamental al debido proceso y, además, contraría un principio fundante del derecho disciplinario. Ambas figuras constituyen límites a la libertad de configuración legislativa de que goza el Congreso de la República.

3.5.15 En esa medida, al omitir un límite temporal a la hora de diseñar el procedimiento de la pérdida de investidura, el Legislador trasgredió los límites constitucionales de sus competencias, motivo por el cual se configura la omisión legislativa relativa referida.

3.5.16 En otras palabras, no está dentro del margen de discrecionalidad del legislador la posibilidad de contemplar un procedimiento sancionatorio que

no se encuentre sometido a límites temporales, así lo impone el artículo 29 de la Constitución Política.

3.5.17 No obstante, según la interpretación que se viene pregonando, la pérdida de investidura no está sujeta a un límite de dicha naturaleza, y por ende, puede iniciarse en cualquier tiempo sin consideración de la fecha en que ocurrieron los hechos que lo motivan, razón por la cual, la omisión de límites temporales en un procedimiento sancionatorio como la pérdida de investidura trasgrede las competencias constitucionales del legislador, puesto que desconoce el derecho fundamental al debido proceso.

#### IV. PETICIONES

4.1. En razón de lo expuesto en la presente demanda, solicitamos a esta Honorable Corporación:

4.1.1. Se declare la **CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA** de los artículos 143 y 164 del CPACA en el entendido que la facultad sancionatoria estatal por concepto de pérdida de investidura, sí se encuentra sujeta a límites temporales razonables.

4.1.2. A título de propuesta, sujeto a que esta honorable Corporación lo considere adecuado, proponemos como límite temporal para iniciar la acción de pérdida de investidura el lapso de 3 años desde la ocurrencia del el hecho, la conducta u omisión que den lugar a la iniciación del procedimiento de pérdida de investidura, toda vez que, como ha sostenido la Corte Constitucional, se trata de un procedimientos jurisdiccional sancionatorio, por ende, resulta viable aplicar, en lo pertinente y de manera supletiva ante la falta de regulación específica, el artículo 52 del CPACA, en donde se establece el término de 3 años como término general de caducidad de la acción disciplinaria, a falta de regulación especial.

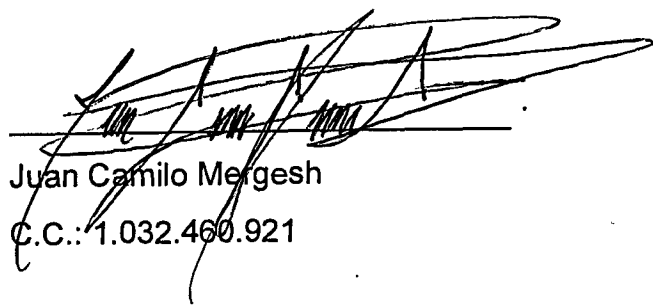
#### V. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4.

## VI. NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Secretaría de esta honorable Corporación o en la ciudad de Bogotá D.C., en la Calle 24A Número 56-35, interior 1, apartamento 508 Edificio Portal del Salitre.

Atentamente,

  
Juan Camilo Mergesh  
C.C.: 1.032.460.921

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>CORTE CONSTITUCIONAL</b><br/><b>Secretaría General</b><br/><b>DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y</b><br/><b>RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA</b></p> <p>El anterior escrito fue presentado personalmente en<br/>La Secretaría General de la Corte Constitucional,<br/>por <u>Juan Camilo Mergesh Carrasco</u> quien se<br/>Identificó con la C.C. No. <u>1032460921</u> de <u>Bogotá</u><br/>y/o Tarjeta Profesional No. _____</p> <p>Bogotá D.C., <u>1 / 11 / 17</u></p> <p>_____<br/>Quien Firma</p> <p><br/>_____<br/>Quien recibe=Secretaría General</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|