



Bogotá D.C, 12 de junio de 2017

Informe de **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE** en Cámara al Proyecto de Ley N° 263 de 2017 de Cámara, *“Por el cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”*.

Doctor

TELESFORO PEDRAZA

Presidente Comisión Primera

H. Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado Señor Presidente:

En atención a la designación que me fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, y de acuerdo a lo previsto en los artículos 156, 157 y 158 de la ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley N° 263 de 2017 Cámara, *“Por el cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”*..:

I. ORIGEN DEL PROYECTO Y TRÁMITE LEGISLATIVO

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.



El presente Proyecto de Ley Ordinaria es de origen gubernamental, del cual es autor el H. Ministro de Justicia y del Derecho, Dr. Enrique Gil Botero, y fue radicado el 2 de mayo del presente año en la H. Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta 300 de 2017.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objeto establecer la segunda instancia para los procesos de pérdida de investidura de congresistas con el fin de armonizar el ordenamiento jurídico colombiano con las disposiciones de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Humanos. Además, el proyecto contempla otras modificaciones en relación con la Ley 144 de 1994, como el establecimiento de un término de caducidad de la acción, entre otros aspectos.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO Y COMPARATIVO CON LA LEGISLACIÓN ACTUAL

El proyecto consta de 23 artículos, incluyendo la vigencia, y a pesar de que se deroga la Ley 144 de 1994 se mantiene su estructura, y prácticamente todo su contenido, con excepción de las modificaciones propuestas por el Gobierno sobre: i) doble instancia, ii) caducidad del medio de control y iii) modificación del término para presentar el recurso especial extraordinario de revisión.

Sin embargo, en mi calidad de congresista ponente, considero que un proyecto de ley que pretenda regular de forma íntegra el proceso de

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

pérdida de investidura de los congresistas debe abordar dos aspectos fundamentales que en la actualidad generan fuertes controversias en el interior de la jurisprudencia del Consejo de Estado y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por estas consideraciones y como Ponente me permito proponer un pliego de modificaciones sobre dos aspectos: la culpabilidad en el juicio de pérdida de investidura y el *non bis in ídem*, en relación con los procesos de nulidad electoral donde se juzgan los mismos hechos del proceso de pérdida de investidura.

El primer cambio consiste en positivizar en esta ley el criterio jurisprudencial contenido en la sentencia SU-424 de 2016 de la Corte Constitucional, que dejó sin efectos las sentencias del 15 de febrero de 2011 y el 21 de agosto de 2012, proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que habían declarado la pérdida de investidura de dos congresistas por estar incurso en la causal 5ª del artículo 179 de la Constitución Política.

La Corte consideró que el juicio de pérdida de investidura comporta un juicio de responsabilidad subjetiva, donde se debe analizar la culpabilidad del congresista en la configuración de la causal para que proceda la desinvestidura.

Por lo anterior, se propone incluir dentro del articulado una definición de la pérdida de investidura, que sin pretender abarcar todas las definiciones que se puedan esgrimir de este concepto, busca dar claridad sobre la particular naturaleza de este proceso como un juicio de responsabilidad subjetiva, que implica el reproche de una conducta o comportamiento, y por ello, se

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

exige la presencia de las categorías de dolo y culpa, así como de las causas fácticas que eximen la responsabilidad en los procesos sancionatorios.

El segundo cambio que se propone está relacionado con el establecimiento de la cosa juzgada entre los procesos de pérdida de investidura y el de nulidad electoral cuando la causal en ambos procesos sea la misma, esto es, la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Lo anterior con la finalidad de no violar el *non bis in ídem* y evitar que se tomen decisiones opuestas en dos procesos en los que se juzgan los mismos hechos, con las mismas pruebas y bajo el tamiz de la misma norma jurídica.

Con base en lo anterior el pliego de modificaciones sería de la siguiente manera:

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO POR EL PONENTE Y POR EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

El artículo primero del proyecto de Ley 263 de 2017 quedara así:

Artículo primero. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

Parágrafo: Se garantizará el *non bis in ídem*. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una de pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.

Asimismo, en audiencia pública realizada el 7 de junio del año en curso se escucharon las observaciones planteadas por el presidente del Consejo de Estado, Dr. Jorge Octavio Ramírez, en relación con este proyecto, quien en nombre de la Corporación planteó algunas modificaciones de las cuales serán adoptadas y propuestas en el articulado de este proyecto, las siguientes:

En primer lugar, el Consejo de Estado propone que los dictámenes periciales que se quieran hacer valer dentro del proceso sean aportados con la demanda o en su contestación, para darle agilidad y celeridad al trámite. Esta modificación es razonable, por lo que será incorporada al texto del proyecto de ley.

En segundo lugar, el Consejo de Estado propone que la primera instancia del proceso de pérdida de investidura de congresistas sea conocida por salas especiales de decisión conformadas por cinco magistrados, uno de

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

cada sección, quienes estarían excluidos del debate de segunda instancia en la Sala Plena. Lo anterior con la finalidad de no excluir a la Sección Quinta del debate de pérdida de investidura en la Sala Plena. Esta modificación será incorporada en el texto, toda vez que es un asunto que concierne directamente a la organización y funcionamiento del Consejo de Estado, por ello encontramos apropiada la opinión de esta Corporación sobre este aspecto.

En tercer lugar, el Consejo de Estado propone que no se excluyan de las causales del recurso extraordinario de revisión la violación al debido proceso y al derecho de defensa que hoy consagra la Ley 144 de 1994, pues ello sería restrictivo de esta garantía constitucional. Al respecto consideramos que la exclusión de estas causales está justificada en el hecho mismo del establecimiento de una segunda instancia. El recurso de apelación será la oportunidad para plantear inconformidades relativas a la violación del debido proceso o derecho de defensa, que son objeciones propias del debate de instancias. Se busca dejar el recurso de revisión únicamente para las causales que le son propias, por eso se hace la remisión al artículo 250 del CPACA y no que se convierta en una tercera instancia donde las partes, so pretexto de la violación del debido proceso, pretendan reabrir el debate jurídico y probatorio de las instancias.

En cuanto a la reducción del término de caducidad de este recurso extraordinario, se considera que el término de 2 años es un tiempo razonable para impetrar la demanda, pues constituye el doble del término que consagró el CPACA para ejercer el recurso extraordinario en las demás acciones. En este punto se adicionará un párrafo para establecer que en los casos de las causales 3 y 4 del artículo 250 del CPACA (comisión de

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

delitos en el proceso) este término de dos años se empieza a contar desde la ejecutoria de la sentencia penal.

Finalmente, por recomendación del Consejo de Estado, se incluirá un artículo para hacer extensivas las disposiciones de esta ley a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados, para definir problemas que ha tenido la jurisprudencia en este aspecto.

A continuación se presenta el cuadro comparativo entre la Ley 144 de 1994 y el proyecto de Ley 263 de 2017, con las modificaciones aquí propuestas, que la sustituirá:

Ley 144 de 1994	Texto Proyecto de Ley 263/17 Cámara
<p>Artículo primero. El Consejo de Estado conocerá y sentenciará en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución la <u>Ley 5a. de 1992</u> en sus artículos 292 y 298.</p> <p>Artículo segundo. El Consejo de Estado dispondrá de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación, para sentenciar el proceso.</p>	<p>Artículo primero. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.</p> <p>Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo: Se garantizará el <i>non bis in idem</i>. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una de pérdida de investidura de forma simultánea,</p>

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

Artículo tercero. Cuando la solicitud sea formulada por la Mesa Directiva de la Cámara a la cual pertenezca el Congresista, ésta deberá ser enviada al Consejo de Estado, junto con toda la documentación correspondiente.

Artículo cuarto. Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano, ésta deberá formularse por escrito y contener, al menos:

a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;

b) **Nombre del Congresista y su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional;**

c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura **y su debida explicación**

d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso;

e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar.

Parágrafo. No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.

Artículo quinto. Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-

el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.

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

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

Artículo tercero. La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura dispondrá de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir de la

247 de 1995.

Artículo sexto. La solicitud deberá ser presentada personalmente por su signatario, ante el Secretario General del Consejo de Estado. El solicitante que se halle en lugar distinto podrá remitirla, previa presentación personal ante Juez y Notario, caso en el cual se considerará presentado cuando se reciba en el Despacho Judicial de destino.

Artículo séptimo. Recibida la solicitud en la Secretaría, será repartida por el Presidente del Consejo de Estado el día hábil siguiente al de su recibo, y designará el Magistrado ponente, quien procederá a admitirla o no, según el caso, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su reparto. En el mismo término notificará al Congresista de la decisión respectiva.

El Magistrado ponente devolverá la solicitud cuando no cumpla con los requisitos o no se alleguen los anexos exigidos en la ley y ordenará a quien corresponda, completar o aclarar dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, los requisitos o documentos exigidos. El incumplimiento de la orden dará lugar a las sanciones legales pertinentes.

Artículo octavo. Admitida la solicitud, en la misma providencia se ordenará la notificación personal al Congresista, con la

fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación, para dictar la sentencia de primera instancia. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dispondrá de un plazo igual para decidir el recurso de apelación.

Artículo cuarto. Cuando la solicitud sea formulada por la Mesa Directiva de la Cámara a la cual pertenezca el Congresista, ésta deberá ser enviada a la Secretaría General del Consejo de Estado, junto con toda la documentación correspondiente.

Artículo quinto. Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano, ésta deberá formularse por escrito y contener, al menos:

- a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;
- b) Nombre del Congresista y su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional;
- c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;
- d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso;
- e) Dirección del lugar en donde el solicitante

cual se dará iniciación al proceso judicial respectivo. También se notificará al agente del Ministerio Público a fin de que intervenga en el proceso. Las notificaciones se surtirán al día siguiente al de la expedición del auto que las decrete.

Artículo noveno. El Congresista dispondrá de los tres (3) días siguientes, contados a partir de la fecha de la notificación, para referirse por escrito a lo expuesto en la solicitud. Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes, en los términos del artículo siguiente.

Artículo décimo. Al día hábil siguiente, el Magistrado ponente decretará las pruebas pertinentes y señalará un término hasta de tres (3) días hábiles para su práctica. En la misma providencia indicará fecha y hora para la audiencia pública, que se cumplirá dentro de los dos (2) días siguientes.

Artículo once. A la audiencia pública asistirá el Consejo de Estado y será presidida por el Magistrado ponente.

Las partes podrán intervenir, por una sola vez, en el siguiente orden: El solicitante o su apoderado, el agente del Ministerio Público y el Congresista y su apoderado. Quien presida la audiencia podrá fijar el tiempo para las intervenciones.

recibirá las notificaciones a que haya lugar.

Parágrafo. No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.

Parágrafo segundo. Cuando el solicitante pretenda hacer valer dentro del proceso una prueba pericial, deberá aportar el dictamen con la solicitud.

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

Artículo séptimo. La solicitud deberá ser presentada personalmente por su signatario, ante la Secretaría General del Consejo de Estado. El solicitante que se halle en lugar distinto podrá remitirla, previa presentación personal ante juez o notario, caso en el cual se considerará presentado cuando se reciba en el Despacho Judicial de destino.

Artículo octavo. Recibida la solicitud en la Secretaría General, será repartida el día hábil siguiente al de su recibo, y se designará el Magistrado ponente, quien procederá a admitirla o no, según el caso, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su reparto. En el mismo término notificará

Las partes podrán presentar al final de su intervención un resumen escrito.

Artículo doce. Realizada la audiencia, el Magistrado ponente, deberá registrar el Proyecto de Sentencia, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y citará al Consejo de Estado para estudiar y discutir la ponencia presentada. La decisión se tomará por mayoría de votos de los miembros que la integran.

Artículo trece. Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio de Gobierno para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del Congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.

Artículo catorce. Cuando se formulen acusaciones por varios ciudadanos éstas se acumularán a la admitida primero, siempre que no se haya decretado la práctica de pruebas.

Artículo quince. No se podrá admitir solicitud de pérdida de la investidura de un

al congresista la decisión respectiva.

El magistrado ponente devolverá la solicitud cuando no cumpla con los requisitos o no se alleguen los anexos exigidos en la ley y ordenará a quien corresponda, completar o aclarar dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, los requisitos o documentos exigidos.

Artículo noveno. Admitida la solicitud, en la misma providencia se ordenará la notificación personal al congresista, con la cual se dará iniciación al proceso judicial respectivo. También se notificará al agente del Ministerio Público a fin de que intervenga en el proceso. Las notificaciones se surtirán al día siguiente al de la expedición del auto que las decreta.

Parágrafo: El congresista podrá actuar en el proceso sin necesidad de apoderado judicial.

Parágrafo segundo. Cuando el congresista pretenda hacer valer dentro del proceso una prueba pericial, deberá aportar el dictamen con la contestación de la demanda.

Artículo décimo. El congresista dispondrá de los tres (3) días siguientes, contados a partir de la fecha de la notificación, para referirse por escrito a lo expuesto en la solicitud. Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes, en los términos

Congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada.

Artículo dieciséis. 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

Artículo diecisiete. Recurso extraordinario especial de revisión. Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:

a) Falta del debido proceso;

del artículo siguiente.

Artículo once. Al día hábil siguiente, el magistrado ponente decretará las pruebas pertinentes y señalará un término hasta de tres (3) días hábiles para su práctica. En la misma providencia indicará fecha y hora para la audiencia pública, que se cumplirá dentro de los dos (2) días siguientes.

Artículo doce. A la audiencia pública asistirá la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura y será presidida por el magistrado ponente. Esta diligencia quedará registrada en medio magnético para que obre dentro del expediente.

Las partes podrán intervenir, por una sola vez, en el siguiente orden: El solicitante o su apoderado, el agente del Ministerio Público y el congresista y su apoderado. Quien presida la audiencia podrá fijar el tiempo para las intervenciones.

Las partes podrán presentar al final de su intervención un resumen escrito.

Artículo trece. Realizada la audiencia, el magistrado ponente, deberá registrar el proyecto de sentencia, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y citará a la Sección Quinta para estudiar y discutir la ponencia presentada. La decisión se tomará por mayoría de votos de los miembros que la

b) Violación del derecho de defensa;

Artículo dieciocho. Para los efectos del numeral 1 del artículo 180 Constitución Nacional, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de Parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado.

Artículo diecinueve. Esta Ley deroga y modifica las disposiciones legales anteriores y rige desde la fecha de su promulgación.

integran.

Artículo catorce. El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se sujetará a las siguientes reglas:

1. Deberá interponerse y sustentarse ante la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. El recurso de apelación será la oportunidad para solicitar pruebas en segunda instancia.
2. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al Secretario General del Consejo de Estado, quien lo repartirá entre los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que decidirá de plano sobre su admisión si no se hubiese pedido la práctica de pruebas. Si el apelante pidió pruebas, el magistrado ponente decidirá si se decretan, de conformidad con lo previsto en el artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre pruebas en segunda instancia.
3. Del auto admisorio del recurso de apelación se dará traslado, por tres

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

(3) días hábiles, a la otra parte y al Ministerio Público para que ejerza su derecho de contradicción, solicite la práctica de pruebas, en los términos del artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y presente concepto, respectivamente.

4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio, si a él hubiere lugar, el magistrado ponente deberá registrar el proyecto de sentencia, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes y citará a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para estudiar, discutir y decidir la ponencia presentada.

Artículo quince. Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.

Artículo dieciséis. Cuando se formulen acusaciones por varios ciudadanos éstas se acumularán a la admitida primero, siempre

que no se haya decretado la práctica de pruebas.

Artículo diecisiete. No se podrá admitir solicitud de pérdida de la investidura de un congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada.

Artículo dieciocho. Conflicto de intereses: 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.

Artículo diecinueve. Son susceptibles del recurso extraordinario especial de revisión, interpuesto dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 250 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo: En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, deberá interponerse el recurso dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.

Artículo veinte. Para los efectos del numeral 1 del artículo 180 Constitución Política, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado.

Artículo veintiuno. Para la impugnación de autos y en los demás aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de forma subsidiaria el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Artículo veintidós. Las disposiciones contenidas en esta Ley serán aplicables, en lo que sea compatible, a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados.

	<p>Artículo veintitrés. Los procesos que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigencia de esta ley, deberán ser enviados a la Secretaría de la Sección Quinta, en el estado en que se encuentren, siempre que no se haya practicado la audiencia pública. Los procesos en los que se hubiere practicado dicha audiencia quedarán de única instancia.</p> <p>Artículo veinticuatro. Esta Ley deroga la Ley 144 de 1994 y las disposiciones legales anteriores y las que le sean contrarias y rige desde la fecha de su promulgación.</p>
--	---

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La culpabilidad en el proceso de pérdida de investidura

La Corte Constitucional, en la sentencia SU-424 de 2016, dejó sin efectos las sentencias del 15 de febrero de 2011 y el 21 de agosto de 2012, proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que habían declarado la pérdida de investidura de dos congresistas por estar incurso en la causal 5ª del artículo 179 de la Constitución Política, pues se demostró que tenían vínculo de matrimonio y parentesco, respectivamente, con personas que ejercían autoridad civil o política, al momento de su elección.

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

El principal problema jurídico que abordó la Corte en la acumulación de estas acciones de tutela fue: *“¿incurre en alguna causa específica de procedencia de la tutela contra providencias judiciales una sentencia mediante la cual la Sala Plena del Consejo de Estado decreta la pérdida de investidura con fundamento en un análisis de responsabilidad objetiva, es decir, sin hacer un juicio de culpabilidad?”*

Frente a este interrogante, la Corte estima que el proceso de pérdida de investidura se adelanta en virtud del *ius puniendi* estatal y que la sanción que conlleva afecta de forma definitiva el derecho a elegir y ser elegido y a participar en la conformación del poder político, razón por la que le son aplicables todos los principios que gobiernan el proceso sancionatorio y penal, a saber: legalidad, debido proceso, *pro homine*, *in dubio pro reo*, favorabilidad, culpabilidad, presunción de inocencia y *non bis in ídem*.

Lo anterior implica que el juicio de responsabilidad que lleva a cabo el juez de la pérdida de investidura no puede ser de carácter objetivo, pues exige el análisis de la conducta del procesado bajo el tamiz de las categorías de dolo o culpa. De igual forma, como se trata de un juicio de responsabilidad subjetiva, el juez debe observar si se configuran causales que eximen la responsabilidad, como la fuerza mayor o haber actuado con buena fe exenta de culpa.

La Corte concluye que los dos congresistas a los cuales la Sala Plena del Consejo de Estado les declaró la pérdida de investidura actuaron sin culpa, porque su comportamiento estuvo precedido de la convicción de que la jurisprudencia vigente en relación con la causal de inhabilidad en que estaban incurso les permitía aspirar al cargo de representante a la cámara, por tratarse de circunscripciones territoriales diferentes (el padre y la cónyuge de los tutelantes, respectivamente, ejercían

autoridad civil o política a nivel municipal), tesis que sostenía la Sección Quinta.

Por ello, en razón de las dos interpretaciones disimiles en el Consejo de Estado en relación con la configuración de la misma causal (núm. 5° artículo 179 de la Constitución Política), se debió preferir la interpretación menos restrictiva de los derechos políticos, en aplicación del principio *pro homine*. Y en el caso de uno de los congresistas, la Sala Plena del Consejo de Estado debió valorar la diligencia del candidato para indagar si se encontraba inhabilitado para aspirar al cargo de elección popular: *“En forma uniforme obtuvo concepto a favor de su candidatura en el Ministerio del Interior y en el Consejo Nacional Electoral, quien, además, negó una solicitud de revocatoria de la inscripción de su candidatura”*.

En virtud de lo anterior, en los casos estudiados, a pesar de que objetivamente la Sala Plena del Consejo de Estado estimó que la causal de inhabilitación estaba demostrada, debió tener en cuenta que la pérdida de investidura implica un juicio de reproche sobre la conducta del congresista, lo que implica verificar que el procesado conocía o debía conocer los hechos constitutivos de la causal y además quería el resultado (dolo) o que fue negligente en las averiguaciones de su situación de inhabilitación (culpa).

Además, el juicio de culpabilidad, como ya se señaló, debe dar cuenta de la ausencia o existencia de hechos que puedan eximir la responsabilidad del congresista y que, por tanto, demuestren que no actuó de forma dolosa o culposa, como la buena fe exenta de culpa o la fuerza mayor o el caso fortuito, según las particularidades que ofrezca cada caso.

Por lo anterior, se propone incluir dentro del articulado una definición de la pérdida de investidura, que sin pretender abarcar todas las definiciones que se puedan esgrimir de este concepto, busque dar claridad sobre la particular naturaleza de este proceso como un juicio de responsabilidad subjetiva, que implica el reproche de una conducta o comportamiento, y por ello, se exige la presencia de las categorías de dolo y culpa, así como de las causas fácticas que eximen la responsabilidad en los procesos sancionatorios.

Así mismo, se hace explícita la aplicación del debido proceso y todas sus garantías, al proceso de pérdida de investidura: *no reformatio in pejus, pro homine, in dubio pro reo*, favorabilidad, culpabilidad, *non bis in ídem*, entre otros.

En conclusión, la filosofía que orienta la reforma a la Ley 144 de 1994 es el entendimiento de la pérdida de investidura como un juicio compuesto por un factor objetivo, que se refiere a la configuración típica de la causal, y uno subjetivo, dirigido a la comprobación de la culpabilidad del congresista, factor determinante para decretar la “muerte política” a un congresista. Este juicio subjetivo de responsabilidad es exclusivo de la acción de pérdida de investidura y no de la acción electoral que busca determinar la validez del acto de elección a partir de la configuración objetiva de las causales de procedencia. Así las cosas, puede ocurrir que mientras en el proceso electoral se decreta la nulidad de la elección por una violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el juez de la pérdida de investidura, sin objetar la demostración objetiva de la causal por tratarse de cosa juzgada, estime que no hay lugar a la pérdida de investidura por no concurrir los elementos de dolo o culpa en su actuación o estar demostrada una circunstancia de ausencia de responsabilidad.

Proceso de nulidad electoral y pérdida de investidura: necesidad de garantizar el non bis in ídem.

El artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 consagra el medio de control de nulidad electoral, conforme al cual cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden.

A su vez, el artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece las causales por las que procede la nulidad de los actos electorales, al señalar que operan, además de los eventos genéricos de nulidad previstos en el artículo 137 (nulidad de actos administrativos de carácter general), los siguientes:

1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.
2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.
3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.
4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad.

6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.

7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección. (Negritas fuera de texto).

En virtud de lo anterior, la jurisprudencia, tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional¹, ha sido enfática en señalar la autonomía e independencia de la acción electoral y la pérdida de investidura, pues mientras la primera busca cuestionar la validez de un acto de elección, la segunda tiene como finalidad cuestionar, mediante un juicio de reproche, la conducta de un congresista a partir de las causales establecidas en el artículo 183 de la Constitución Política.

En efecto, en la sentencia C-391 de 2002, la Corte aborda las diferencias que existen entre el juicio de nulidad electoral y la acción disciplinaria, cuando en ambos confluye la causal de violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades. En esa ocasión, se consideró que mientras una acción comportaba un juicio sobre un acto administrativo, la otra lo radicaba en la conducta de una persona:

¹ Corte Constitucional, sentencias C-507 de 1994, C-391 de 2002 y T-864 de 2007, entre otras.

Luego, no puede afirmarse que al promover una acción electoral y una acción disciplinaria con ocasión del nombramiento o la elección de un agente estatal y de la actuación de éste en la función pública a pesar de estar incurso en una inhabilidad, se esté generando un doble juzgamiento pues sólo el proceso disciplinario implica ejercicio de poder sancionador, recae sobre el agente estatal, involucra un juicio de reproche por la infracción de sus deberes funcionales, entre ellos el de observar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y conduce a la imposición de sanciones.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cambio, decide si tiene fundamento o no el cuestionamiento de la legalidad de un acto de elección o nombramiento por haber recaído sobre una persona afectada con una inhabilidad. Su decisión deja sin efectos ese acto administrativo por su contrariedad con el ordenamiento jurídico pero en manera alguna involucra ejercicio de potestad sancionadora sobre el agente estatal así nombrado o elegido.

La acción electoral, como lo ha entendido el Consejo de Estado², pretende restaurar el orden jurídico abstracto vulnerado por un acto ilegal o inconstitucional, retrotraer la situación abstracta anterior a la elección o nombramiento irregular y sanear la irregularidad que produjo el acto ilegal. En similares términos, la Corte ha expresado:

(...) aunque es cierto que la sentencia que declara la nulidad de una elección, de un nombramiento, o de un acto administrativo de contenido electoral no tiene como objetivo restablecer una situación jurídica concreta, también es cierto que la consecuencia misma de la nulidad puede generar reivindicación de derechos afectados por el acto irregular. Por ejemplo, los artículos 226 y 228 del Código Contencioso Administrativo regulan como consecuencia de la nulidad de un acto de elección, la exclusión de los

² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 30 de noviembre de 2001, expediente 2527; del 15 de julio de 2004, expediente 3255; del 9 de septiembre de 2004, expediente 3234 y del 26 de febrero de 2004, expediente 3132.

votos irregulares del cómputo general, o el llamamiento del candidato que no resultó elegido por la inhabilidad de la persona cuya elección fue anulada, la realización de nuevos escrutinios y la cancelación de la credencial que identifique al elegido.³

En la sentencia SU- 424 de 2016, la Corte Constitucional resalta de forma amplia la diferencia entre las dos acciones, así:

En segundo lugar, también se evidencia la autonomía sustancial entre ambos procesos. Así pues, de una parte, el proceso sancionatorio de pérdida de investidura comporta el reproche ético a un funcionario con el fin de defender la dignidad del cargo que ocupa, y de otra, el de nulidad electoral conlleva un juicio de validez de un acto de naturaleza electoral, en el cual el demandante solamente está interesado en la defensa objetiva del ordenamiento jurídico.

En ese orden de ideas, en el juicio sancionatorio el juez confronta la conducta del demandado con el ordenamiento para determinar si se debe imponer la consecuencia jurídica contenida en la Constitución, en otras palabras, realiza un análisis subjetivo, pues conlleva una sanción para quien resultó electo. En contraste, en el juicio de validez electoral, en el que se somete a control jurisdiccional el acto electoral, se confronta este último con las normas jurídicas invocadas y el concepto de violación, es decir, se hace un control objetivo de legalidad.

En consecuencia, ambos procesos tienen garantías distintas. Por ejemplo, el juicio sancionatorio de pérdida de investidura exige realizar un análisis de culpabilidad y en el de validez puede aplicarse responsabilidad objetiva.

³ Corte Constitucional, sentencia T-945 de 2008.

Sobre las acciones electorales y de pérdida de investidura, el Consejo de Estado ha subrayado que se trata de dos acciones diferentes, que tienen una finalidad distinta, en estos términos:

La Sala considera, en acuerdo con la distinguida Procuradora Delegada, que no son, el juicio que se adelanta para decretar la pérdida de investidura de un congresista -con fundamento en el artículo 184 de la Carta- y el juicio electoral que pretende la nulidad de su elección- aunque se refieran a una misma persona- juicios idénticos, fundados en los mismos hechos y con igualdad de causa. En efecto la pérdida de investidura implica en el fondo una sanción por conductas asumidas por la persona del Congresista que lo priva de esa condición que una vez fue poseída por él; al paso que el juicio electoral lo que pretende es definir si la elección y la condición de Congresista son legítimas, o si por el contrario, en el caso de que existan motivos para su anulación, son ilegítimas. Quiere decir lo anterior que en el primer caso, lo que se juzga es la ruptura del pacto político existente entre el elector y el elegido, elemento fundamental de la democracia representativa; cuando el candidato se presenta ante el electorado hace una declaración, a veces implícita, de no estar incurso en causal de inhabilidad, que impida su elección; si tal declaración no resulta cierta, el elegido, en este caso el Congresista, viola dicho pacto político, caso en el cual procede, por mandato de la Constitución, la pérdida de la investidura cuya finalidad es preservar la legitimidad de las instituciones de la sociedad política, sin perjuicio de las consecuencias personales que el decreto de la medida acarrea de conformidad con el artículo 179, numeral 4 de la Constitución Política. En el segundo caso, en cambio, se cuestiona la legalidad de los actos que permitieron el acceso del congresista a esa condición y si estos se declaran nulos, ello equivale a que nunca se tuvo acceso legítimamente a la referida investidura.⁴

Así las cosas, mientras la acción electoral persigue la preservación de la pureza del voto y la legalidad de los actos de elección de los

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de septiembre de 1992.

congresistas, mediante la imposición de unos requisitos que debe cumplir quien pretenda ser elegido en el órgano legislativo, que actúan como causales de inelegibilidad, la acción de pérdida de investidura, busca sancionar al elegido por la incursión en conductas contrarias a la dignidad que representa el cargo, como lo son la trasgresión del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.

Ahora bien, a pesar de que es clara la diferencia que existe entre las dos acciones, se puede observar que estas confluyen en una de sus causales, esto es, la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Así, mientras el numeral 1° del artículo 183 de la Constitución Política determina que los congresistas perderán su investidura por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses, el numeral 5° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, señala que el acto de elección será nulo cuando se elijan candidatos o personas que se hallen incursas en causales de inhabilidad.

Lo anterior devela con facilidad que la pérdida de investidura y la acción de nulidad electoral comparten una causal de procedibilidad: la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Por esta razón, en la jurisprudencia del Consejo de Estado, y aún en la de la Corte Constitucional, se han presentado discusiones en relación con la operancia de la cosa juzgada, cuando por la misma causal se demanda a un congresista, simultáneamente, en el proceso de pérdida de investidura y en la nulidad electoral.

El entendimiento de la independencia de estas dos acciones ha llevado a la conclusión de que es posible que existan fallos no solo contradictorios, sino diametralmente opuestos, sobre los mismos hechos, la misma norma y la misma persona, cuando, por ejemplo, se

declara la nulidad del acto electoral por violación al régimen de inhabilidades y posteriormente, en el proceso de pérdida de investidura, se concluye lo contrario.

Ahora bien, so pretexto de la autonomía de ambas acciones no se puede aceptar como una situación constitucional y legalmente válida, el hecho de que existan dos decisiones opuestas, en el interior de la misma corporación judicial, sobre una misma (i) situación de hecho, juzgada a la luz de la misma (ii) norma jurídica y, muy seguramente, bajo la valoración de los mismos (iii) elementos probatorios sobre la conducta de la (iv) misma persona. Lo anterior, aunque pueda encontrar alguna justificación en el ordenamiento jurídico, dadas las diferentes fuentes normativas de cada acción, no tiene un fundamento lógico, pues desconoce el principio de identidad, primer principio de la lógica aristotélica, según el cual una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo.

Luego entonces, a pesar de que se haya considerado jurídicamente posible que en un proceso de nulidad electoral se determine que el candidato no estaba inhabilitado y en un proceso de pérdida de investidura se concluya que sí lo estaba (a la luz de los mismos hechos y la misma norma), esta situación comporta una contradicción lógica y también un desconocimiento al principio de la cosa juzgada.

El interrogante que surge es: ¿Qué hacer con el análisis de responsabilidad subjetiva propio de la pérdida de investidura y ausente en la acción de nulidad electoral? Como se ha observado, el juicio de nulidad electoral, cuando la causal es la de hallarse inhabilitado el candidato, es meramente objetivo, pues solo verifica la trasgresión del ordenamiento a partir de la configuración de un hecho, que de considerarse demostrado conlleva a la nulidad del acto de elección.

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

El proceso de pérdida de investidura se compone de un elemento objetivo, que es el mismo conocido por la nulidad electoral (verificación de la inhabilidad) y uno subjetivo, que tiene que ver con el análisis de culpabilidad de la conducta desplegada por el congresista. Entonces, ese elemento objetivo que comparten uno y otro proceso, debe ser uniforme en ambos, por razones de seguridad jurídica, igualdad, confianza jurídica y justicia material. Es necesario, pues, que frente al mismo hecho la decisión sea la misma.

A partir de este razonamiento, ante la presentación simultánea de las dos acciones por la causal de violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se pueden presentar las siguientes situaciones:

- a) Se decida primero el proceso de nulidad electoral y declare la nulidad de la elección porque el candidato se encontraba inhabilitado. En este evento, el juez de la pérdida de investidura debe reconocer la cosa juzgada en relación con la configuración del hecho y su competencia se limita al análisis de responsabilidad subjetiva o culpabilidad del congresista, para determinar si actuó con dolo o culpa o si en su conducta concurrió una causal que exima su responsabilidad.
- b) Se decida primero el proceso de nulidad electoral y declare la validez de la elección porque el candidato no se encontraba inhabilitado. En este escenario, el juez de la pérdida de investidura debe reconocer la cosa juzgada en relación con la no configuración del hecho y declararla de oficio. En estas circunstancias, no se realiza un juicio subjetivo de conducta, porque ya está juzgado que la inhabilidad no existía.

- c) Se decida primero el proceso de pérdida de investidura y sea declarada porque el candidato se encontraba inhabilitado y su conducta fue dolosa o culposa. En este evento, el juez de la nulidad electoral debe reconocer la cosa juzgada en relación con la configuración del hecho y, por tanto, debe estarse a lo resuelto y proceder a la declaratoria de nulidad del acto electoral.
- d) Se decida primero el proceso de pérdida de investidura y no sea declarada porque el candidato no se encontraba inhabilitado. En este caso, el juez de la nulidad electoral deberá declarar la cosa juzgada y estarse a lo resuelto en la sentencia de pérdida de investidura.
- e) Se decida primero el proceso de pérdida de investidura y se declare probado el hecho de la inhabilidad pero se absuelva al congresista por considerar que no actuó con culpa o dolo o estaba amparado por una circunstancia eximente como la buena fe exente de culpa. En este caso, el juez de la nulidad electoral también está atado por la cosa juzgada y debe proceder a declarar la nulidad del acto de elección.

De esta forma, se busca la unidad y la coherencia en la aplicación del Derecho, máxime cuando las decisiones provienen de una misma corporación judicial, y de esta forma evitar que se presenten decisiones contradictorias en el estudio de los mismos hechos bajo el prisma de las mismas normas y pruebas.

Término de caducidad

La caducidad ha sido entendida como una sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que asiste a toda persona de solicitar que sea definido un

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

conflicto o se declare una situación jurídica por el aparato jurisdiccional del poder público.

Las normas de caducidad tienen fundamento en el principio de preclusión que rige todo proceso judicial, en la medida en que el acceder a la jurisdicción encuentra un límite temporal, frente a las situaciones particulares consagradas en la norma que determina ese lapso, es decir, se establece una oportunidad, para que en uso de ella, se promuevan litigios, so pena de fenecer la misma y con ella la posibilidad de tramitar una demanda judicial. Asimismo, se fundamenta en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente, tornándose en ininterrumpidas.

En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de un medio de control y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la organización jurisdiccional del Estado, a efectos de que el respectivo litigio o controversia sea resuelto con carácter definitivo por un juez de la República con competencia para ello.

Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga⁵ a los asociados del conglomerado social para que, ante la materialización de un determinado hecho, actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de los derechos reconocidos sustancialmente por las

⁵ “(...) durante la marcha del proceso son innumerables las ocasiones en que corresponde a la parte ejercitar determinado acto, cuya omisión le traerá la pérdida de una oportunidad procesal; es lo que se denomina cargas procesales.” DEVIS Echandía, Hernando “Teoría General del Proceso”, Ed. Universidad Editores, Buenos Aires, Pág. 44.

disposiciones jurídicas que de dichos supuestos fácticos se desprenden, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.

En este sentido, el legislador ha establecido términos de caducidad para la mayoría de las acciones que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ello con el fin de dar estabilidad jurídica. La Corte Constitucional ha justificado la existencia de esta figura jurídico-procesal en estos términos:

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general⁶.

En esta línea, se propone establecer un término de caducidad de 5 años, contados a partir del hecho generador de la causal imputada para ejercer la acción de pérdida de investidura, con el fin de dar estabilidad jurídica y evitar que los hechos constitutivos queden indefinidos en el tiempo.

El artículo 30 de la Ley 734 de 2002 consagra un término de 5 años para la prescripción de la acción disciplinaria, término que funge como el lapso preclusivo para el inicio de esta acción. Se tomará, entonces, este

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

término como el tiempo en el que se puede ejercer la acción de pérdida de investidura, sin que ello signifique un desmedro en contra de la democracia y la participación política, pues es un término razonable dentro del cual se puede ejercer el control ciudadano, sin ninguna restricción indebida en el acceso a la administración de justicia.

Doble instancia

Establecer una segunda instancia para los procesos de pérdida de investidura es darle una garantía a los congresistas que se acompasa con los postulados constitucionales y convencionales. Como bien lo afirmó el Ministro de Justicia, Dr. Enrique Gil Botero, no se trata de una dadiva, pues no existe razón suficiente para que quienes hacen las leyes estén por fuera del ámbito de protección de la misma. La doble instancia es una garantía de todo ciudadano que enfrenta un proceso judicial y sus excepciones, como lo ha señalado la Corte Constitucional, deben ser excepcionales y estar justificadas.

Además de ser una garantía para quien es juzgado, también es una garantía de corrección del Derecho y de las decisiones judiciales, pues el estudio de segunda instancia permite corregir posibles errores del juez en la primera y así dar mayor legitimidad a una decisión que comporta mucho valor para la democracia.

La pérdida de investidura seguirá siendo decretada por el Consejo de Estado, pero ahora lo hará la Sección Quinta en primera instancia, juez especializado, y la apelación la conocerá la Sala Plena.

Como lo plantea el proyecto de ley: “(...) *lo que se propone es el establecimiento de una garantía de doble vía, de un lado, la corrección de la decisión judicial, valor de gran importancia para el Estado de*

Derecho, máxime si se tiene en cuenta la gravedad de la sanción que acarrea el proceso de pérdida de investidura, y de otro lado, el establecimiento de plenas garantías para quienes desempeñan la función legislativa y se ven enfrentados a un proceso de consecuencias definitivas para el ejercicio de sus derechos políticos, con alto impacto en la dinámica de funcionamiento de los partidos políticos y de la misma función legislativa”.

VI. PROPOSICIÓN

Haciendo uso de las facultades conferidas por la ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** y respetuosamente propongo a los Honorables Representantes de la Comisión, dése Primer debate al **Proyecto** de Ley N° 263 de 2017 Cámara, “*Por el cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones*”.

Del Señor Presidente,

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO
Ponente

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
N° 263 DE 2017 CÁMARA, “Por el cual se establece el procedimiento de
pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble
instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo primero. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.

Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

Parágrafo: Se garantizará el *non bis in ídem*. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una de pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.

Artículo segundo. Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

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

Artículo tercero. La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura dispondrá de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación, para dictar la sentencia de primera instancia. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dispondrá de un plazo igual para decidir el recurso de apelación.

Artículo cuarto. Cuando la solicitud sea formulada por la Mesa Directiva de la Cámara a la cual pertenezca el Congresista, ésta deberá ser enviada a la Secretaría General del Consejo de Estado, junto con toda la documentación correspondiente.

Artículo quinto. Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano, ésta deberá formularse por escrito y contener, al menos:

- a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;
- b) Nombre del Congresista y su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional;
- c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;
- d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso;

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar.

Parágrafo. No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.

Parágrafo segundo. Cuando el solicitante pretenda hacer valer dentro del proceso una prueba pericial, deberá aportar el dictamen con la solicitud.

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

Artículo séptimo. La solicitud deberá ser presentada personalmente por su signatario, ante la Secretaría General del Consejo de Estado. El solicitante que se halle en lugar distinto podrá remitirla, previa presentación personal ante juez o notario, caso en el cual se considerará presentado cuando se reciba en el Despacho Judicial de destino.

Artículo octavo. Recibida la solicitud en la Secretaría General, será repartida el día hábil siguiente al de su recibo, y se designará el Magistrado ponente, quien procederá a admitirla o no, según el caso, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su reparto. En el mismo término notificará al congresista la decisión respectiva.

El magistrado ponente devolverá la solicitud cuando no cumpla con los requisitos o no se alleguen los anexos exigidos en la ley y ordenará a quien corresponda, completar o aclarar dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, los requisitos o documentos exigidos.

Artículo noveno. Admitida la solicitud, en la misma providencia se ordenará la notificación personal al congresista, con la cual se dará iniciación al proceso judicial respectivo. También se notificará al agente del

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

Ministerio Público a fin de que intervenga en el proceso. Las notificaciones se surtirán al día siguiente al de la expedición del auto que las decrete.

Parágrafo: El congresista podrá actuar en el proceso sin necesidad de apoderado judicial.

Parágrafo segundo. Cuando el congresista pretenda hacer valer dentro del proceso una prueba pericial, deberá aportar el dictamen con la contestación de la demanda.

Artículo décimo. El congresista dispondrá de los tres (3) días siguientes, contados a partir de la fecha de la notificación, para referirse por escrito a lo expuesto en la solicitud. Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes, en los términos del artículo siguiente.

Artículo once. Al día hábil siguiente, el magistrado ponente decretará las pruebas pertinentes y señalará un término hasta de tres (3) días hábiles para su práctica. En la misma providencia indicará fecha y hora para la audiencia pública, que se cumplirá dentro de los dos (2) días siguientes.

Artículo doce. A la audiencia pública asistirá la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura y será presidida por el magistrado ponente. Esta diligencia quedará registrada en medio magnético para que obre dentro del expediente.

Las partes podrán intervenir, por una sola vez, en el siguiente orden: El solicitante o su apoderado, el agente del Ministerio Público y el congresista y su apoderado. Quien presida la audiencia podrá fijar el tiempo para las intervenciones.

Las partes podrán presentar al final de su intervención un resumen escrito.

Artículo trece. Realizada la audiencia, el magistrado ponente, deberá registrar el proyecto de sentencia, dentro de los dos (2) días hábiles

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

siguientes y citará a la Sección Quinta para estudiar y discutir la ponencia presentada. La decisión se tomará por mayoría de votos de los miembros que la integran.

Artículo catorce. El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se sujetará a las siguientes reglas:

1. Deberá interponerse y sustentarse ante la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. El recurso de apelación será la oportunidad para solicitar pruebas en segunda instancia.
2. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al Secretario General del Consejo de Estado, quien lo repartirá entre los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que decidirá de plano sobre su admisión si no se hubiese pedido la práctica de pruebas. Si el apelante pidió pruebas, el magistrado ponente decidirá si se decretan, de conformidad con lo previsto en el artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre pruebas en segunda instancia.
3. Del auto admisorio del recurso de apelación se dará traslado, por tres (3) días hábiles, a la otra parte y al Ministerio Público para que ejerza su derecho de contradicción, solicite la práctica de pruebas, en los términos del artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y presente concepto, respectivamente.
4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio, si a él hubiere lugar, el magistrado ponente deberá registrar el proyecto de sentencia, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes y citará a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para estudiar, discutir y decidir la ponencia presentada.

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

Artículo quince. Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.

Artículo dieciséis. Cuando se formulen acusaciones por varios ciudadanos éstas se acumularán a la admitida primero, siempre que no se haya decretado la práctica de pruebas.

Artículo diecisiete. No se podrá admitir solicitud de pérdida de la investidura de un congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada.

Artículo dieciocho. Conflicto de intereses: 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.

Artículo diecinueve. Son susceptibles del recurso extraordinario especial de revisión, interpuesto dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.

Parágrafo: En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, deberá interponerse el recurso dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.

Artículo veinte. Para los efectos del numeral 1 del artículo 180 Constitución Política, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado.

Artículo veintiuno. Para la impugnación de autos y en los demás aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de forma subsidiaria el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Artículo veintidós. Las disposiciones contenidas en esta Ley serán aplicables, en lo que sea compatible, a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados.

Artículo veintitrés. Los procesos que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigencia de esta ley, deberán ser enviados a la Secretaría de la Sección Quinta, en el estado en que se encuentren, siempre que no se haya practicado la audiencia pública. Los procesos en los que se hubiere practicado dicha audiencia quedarán de única instancia.

Artículo veinticuatro. Esta Ley deroga la Ley 144 de 1994 y las disposiciones legales anteriores y las que le sean contrarias y rige desde la fecha de su promulgación.

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO

Ponente

Nota: Este documento fue obtenido directamente de la fuente. Su contenido no ha sido modificado.