

**LA GARANTÍA DE LA DOBLE INSTANCIA EN EL PROCESO JUDICIAL DE  
PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE LOS CONGRESISTAS: LA INSUFICIENCIA  
DE LA SOLUCIÓN ADOPTADA EN LA LEY 1881 DE 2018 DE CARA A LAS  
GARANTÍAS PROCESALES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE  
PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.**

RODRIGO EDUARDO MELÉNDEZ CAMARGO<sup>1</sup>

**PALABRAS CLAVE:** Pérdida de investidura, Derechos Humanos, Doble Instancia, Congresistas, Colombia, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**RESUMEN:** Con la expedición de la Ley 1881 de 2018 se modificó la normativa relativa a la pérdida de la investidura de los congresistas para que cumpliera con los estándares internacionales fijados en Derechos Humanos (DDHH), y concretamente, para que se ajustara a los lineamientos contenidos en las providencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Sin embargo, pese a que en la ley mencionada se consagró la doble instancia, y en ese sentido se avanzó en la protección del derecho al debido proceso, aún existen vacíos que permiten afirmar que no hay una adecuada protección de los derechos políticos de estos servidores públicos.

**KEYWORDS:** Loss of investiture, Human Rights, Right to Appeal, Congressman, Colombia, Inter-American Court of Human Rights.

**ABSTRACT:** With the issuance of the Law 1881 of 2018, the regulations regarding the sanction of loss of investiture of the congressmen (expulsion from the House) were modified to comply with the international standards set regarding Human

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Santo Tomás de Aquino, Sede Tunja (Boyacá), con especialización en Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia; oficial mayor del despacho del magistrado Gabriel Valbuena Hernández de la Sección Segunda del Consejo de Estado. (2018) rodrigo\_melendez@hotmail.com.

Rights, and specifically, so that it complied with the guidelines contained in the orders of the Inter-American Court of Human Rights. However, despite the fact that the aforementioned provision established the double instance, and in that sense progress was made in protecting the right to due process, there are still gaps that allow us to affirm that there is no adequate protection of the political rights of these public servants.

**TABLA DE CONTENIDO:** I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS PROCESALES DE LA PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE LOS CONGRESISTAS EN COLOMBIA A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1991. a. La estructura procesal de la pérdida de la investidura de los congresistas. De la Constitución Política de 1991 a la Ley 1437 de 2011 (CPACA). b. La única instancia en los procesos de pérdida de la investidura de congresistas y su constitucionalidad. Sentencia C-254A de 2012 de la Corte Constitucional colombiana. III. LA DOBLE INSTANCIA COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS. IV. LA LEY 1881 DE 2018, UNA SOLUCIÓN PROCESAL Y SUSTANCIAL INSUFICIENTE. V. CONCLUSIONES. VI. ANEXO. VII. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

El ordenamiento jurídico colombiano concibe la pérdida de la investidura como la consecuencia jurídica negativa derivada de un juicio de responsabilidad política de naturaleza sancionatoria, en el que el juez competente encuentra probada la configuración de alguna de las causales que para tal fin prevé la Constitución Política de 1991.

Dicho juicio, inspirado en la lógica de velar por la moralidad y la transparencia en el ejercicio las funciones propias de quien detenta la dignidad de parlamentario, debe caracterizarse por el respeto de garantías mínimas propias de cualquier clase de

proceso pueda llegar a afectar los derechos fundamentales de quien se encuentre encartado en el mismo.

No obstante, dada la fuerte influencia que sobre los ordenamientos jurídicos internos tienen los instrumentos de naturaleza multilateral concebidos en los sistemas de derecho internacional, esas garantías no solo se nutren de la normativa y jurisprudencia propias de cada país, sino también, de los postulados o parámetros que sobre ellas disponga el derecho internacional y muy particularmente la interpretación que del mismo realizan las cortes supranacionales; en el caso latinoamericano, resultan relevantes las disposiciones del sistema interamericano de protección de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De ahí surge el siguiente interrogante: ¿qué sucede si se presentan antinomias entre el sistema jurídico colombiano y la interpretación que de la Convención Americana de Derechos Humanos – en adelante CADH o la convención, ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la configuración de esas garantías? Al respecto son dos las herramientas que permiten superar dicha problemática: de un lado, el denominado “juicio de convencionalidad”<sup>2</sup>, entendido como el ejercicio a través del cual las autoridades públicas internas a la hora de resolver los asuntos sometidos a su competencia, tienen en cuenta no solo las normas locales sino también aquellas que derivan de la CADH y la interpretación que de la misma ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y del otro, el deber de los Estados firmantes de adoptar disposiciones en derecho interno

---

<sup>2</sup> Cfr. Manuel Ruiz-Morales, “El control de convencionalidad y los sistemas de protección de los derechos humanos americano y europeo: su recepción en el caso argentino y español” en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, n.º 21 (2017) p. 129-160. “Sin bien es cierto que inicialmente consistió en el juicio realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para controlar la afinidad existente entre lo ordenado por la Convención Americana de Derechos Humanos y los actos, hechos y normas estatales, tal concepción del control de convencionalidad ha ido mutando y actualmente es una verificación que recae en cualquier autoridad pública u órgano público de un Estado parte. En ese sentido el autor hizo referencia a los siguientes casos: *Gelman vs. Uruguay*, y el de *personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*.”

tendientes a materializar el respeto de los derechos y libertades de carácter convencional.

Es importante poner de presente que si bien los instrumentos interamericanos, esto es, la CADH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, previeron la doble instancia para los casos en los que se discutiera la comisión de un delito, la interpretación que de dichas disposiciones ha realizado la Corte Interamericana ha permitido que se amplíe el alcance de las mismas, para todos aquellos casos en los que se puedan ver afectados los derechos fundamentales<sup>3</sup>.

Además de lo anterior, se pone de presente que si bien el control de convencionalidad fue una consagración jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuyo recorrido empezó en el año 2006<sup>4</sup>, ha sido objeto de evolución, y fue delimitado con mayor precisión en el año 2013 en la Resolución de Supervisión de Cumplimiento de la Sentencia del caso *Gelman vs. Uruguay*<sup>5</sup>. En ese sentido, es apenas lógico que en los primeros años de vigencia de nuestra Constitución Política no se hiciera ningún reparo a la ausencia de la garantía procesal de la doble instancia, desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En relación con la garantía de la doble instancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado decisiones particularmente en lo penal<sup>6</sup> y, por lo tanto, en principio no se entendió que hubiera necesidad de extenderla al juicio de responsabilidad político administrativo en el que originalmente consistió la pérdida

---

<sup>3</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 2 de julio de 2014, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. En el mismo sentido: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 17 de noviembre de 2009, caso Barreto Leiva vs. Venezuela. "88. La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que el derecho de impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable".

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución de 20 de marzo de 2013 de supervisión cumplimiento de la sentencia en el caso *Gelman vs. Uruguay*.

<sup>6</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 23 de noviembre de 2012, caso Mohamed vs. Argentina.

de la investidura en nuestro país. Sin embargo, los argumentos contenidos en la jurisprudencia interamericana han permitido extender dicha garantía al mencionado proceso de la pérdida de la investidura, tal como se puede evidenciar a partir de la exposición de motivos de la Ley 1881 de 2018<sup>7</sup>, y aun cuando en el año 2012 la Corte Constitucional<sup>8</sup> determinó que no era necesario extenderla a tales juicios.

Como quiera que con la nueva legislación se adoptó un esquema procesal bajo el sistema de la doble instancia en estos juicios, lo pertinente es preguntarse ahora: ¿Resulta suficiente la solución implementada para dar cumplimiento a los estándares y mandatos convencionales definidos en la CADH y las respectivas interpretaciones de la CIDH?

Para absolver este interrogante deberá partirse (i) del estudio del modelo de única instancia y (ii) su justificación constitucional, así como de (iii) la estructuración que hace el derecho convencional de la doble instancia, con el objeto de obtener las herramientas suficientes para (iv) evaluar de forma crítica el sistema previsto en la Ley 1881 de 2018.

En el presente artículo se recurrirá principalmente al método de análisis del derecho positivo, y se analizará la evolución de la jurisprudencia a partir de la perspectiva histórica, con el fin de ilustrar al lector respecto del desarrollo que la garantía de la doble instancia ha tenido en nuestro país y se explicará por qué a juicio del autor, la modificación contenida en la Ley 1881 de 2018 es susceptible de reforma, con el fin de ajustar el mecanismo a las guías que respecto del derecho a la doble instancia ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el momento de aplicar la CADH.

---

<sup>7</sup> Congreso de la República de Colombia, proyecto de Ley 263 de 2017, Cámara de Representantes, “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” en Gaceta del Congreso, 300, 4 de mayo de 2017, Bogotá.

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-254A de 29 de marzo de 2012, Bogotá.

## **II. ASPECTOS PROCESALES DE LA PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE LOS CONGRESISTAS EN COLOMBIA A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1991.**

Previo a estudiar los postulados de la Ley 1881 de 2018, por medio de la cual se estableció en el ordenamiento jurídico colombiano un procedimiento de doble instancia para la pérdida de la investidura de los congresistas, debe analizarse el estado del arte procesal anterior a la expedición de la mencionada ley, pues solo así podrán entenderse las razones que motivaron dicha reforma legislativa de cara al derecho convencional, dado que en el trámite procesal es en dónde se puede constatar que efectivamente las garantías que se derivan de la interpretación que de la Convención Americana de Derechos Humanos ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen plena aplicación y no se limitan a enunciados vacíos o a una protección puramente formal.

La reforma contenida en la mencionada ley se produjo después de 27 años de haber sido consagrada la figura de la pérdida de la investidura en la Constitución Política de 1991 y pese a que para el momento de su expedición el tribunal encargado de velar por el orden constitucional, la Corte Constitucional, hubiera avalado la existencia de excepciones a la doble instancia<sup>9</sup>, precisamente para casos de juicios político – administrativos.

De igual manera, no está demás señalar que el diseño legislativo que tuvo procesalmente la pérdida de la investidura de los congresistas en la década de los 90, se mantuvo prácticamente intacto desde su expedición hasta su expresa derogatoria a comienzos del año 2018, por lo que resulta interesante entender cómo dicho modelo procesal, de única instancia, se mantuvo vigente tanto tiempo.

---

<sup>9</sup> Ídem.

**a. La estructura procesal de la pérdida de la investidura de los congresistas. De la Constitución Política de 1991 a la Ley 1437 de 2011 (CPACA).**

Para entender la estructura procesal que reviste el mecanismo de pérdida de la investidura de congresistas en el sistema jurídico colombiano, se hace necesario partir de la consagración que la Carta Política de 1991 hizo del mismo.

Dicho esto, sea lo primero indicar que de conformidad con la Gaceta Constitucional 51 de 16 de abril de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente consideró que dada la alta dignidad que recae sobre la persona que detenta la calidad de parlamentario, su conducta debe respetar de forma rigurosa del régimen de incompatibilidades y conflictos de interés, so pena de que sea impuesta una drástica sanción: la pérdida de la investidura<sup>10</sup>.

En este antecedente se estableció precisamente que la pérdida de la investidura tenía el carácter de juicio político administrativo y que buscaba garantizar rigor y moralidad en el ejercicio de las funciones de los parlamentarios. En el mismo se puso de presente una situación significativa consistente que procedía incluso por la inasistencia a sesiones y la presentación extemporánea de ponencias.

Como se puede observar, no se limitó a las causales relacionadas con la comisión de un tipo penal, lo cual puede ilustrar al lector respecto de las justificaciones de la inexistencia de la doble instancia.

Esa discusión dio lugar a la expedición de la norma contenida en el artículo 184 superior, cuyo tenor literal dispone:

---

<sup>10</sup> Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, Gaceta Constitucional 51, 16 de abril de 1991, Bogotá.

“La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano”.

De allí, se tiene que el constituyente de 1991 procuró instaurar un primer marco procesal para el mecanismo pues:

1. En primer lugar, fijó la competencia para dirimir estas controversias en cabeza del tribunal supremo de lo contencioso – administrativo, el Consejo de Estado<sup>11</sup>.

Esa atribución de competencias explica en parte el hecho de que no se haya consagrado inicialmente la doble instancia, pues tal como se puso de presente, la concepción inicial de la figura de la pérdida de la investidura fue la de un juicio de carácter político administrativo de responsabilidad y no punitivo. Por lo tanto, tal consagración resultaba acorde con los principios de la función administrativa, contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política<sup>12</sup>.

2. Adicionalmente, estableció un término perentorio de veinte (20) días hábiles para que sea resuelto el conflicto.

Evidentemente a través de tal disposición se buscaba imprimir celeridad, y al mismo tiempo, demostrar de cara a la ciudadanía que existía un

---

<sup>11</sup> Esta cláusula de competencia de orden constitucional tiene como antecedente más próximo el artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 1979, el cual disponía expresamente “[c]orresponde al Consejo de Estado declarar la pérdida de la investidura”.

<sup>12</sup> Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.



mecanismo eficiente para exigir de los congresistas la máxima responsabilidad debido a que a través del mismo se pretendía combatir aquellos abusos por parte de los parlamentarios, por eso lo drástico de la sanción. En ese sentido, la pérdida de la investidura se resalta, se convirtió en un instrumento moralizador de control parlamentario<sup>13</sup>.

Así mismo, tal como se desprende de la norma, determinó quiénes tienen legitimación en la causa por activa para formular la respectiva solicitud y/o activar el mencionado mecanismo constitucional: la mesa directiva del Senado o de la Cámara de Representantes, según corresponda, y cualquier ciudadano<sup>14</sup>.

Bajo este contexto, el legislador emprendió la labor de desarrollar la estructura procesal del mecanismo que aquí se estudia, lo que se concretó en la Ley 5 de 1992<sup>15</sup>, por la cual se expidió el Reglamento del Congreso, el primer compendio normativo que le dio tratamiento.

Al tenor de su artículo 41, la mencionada ley dispuso que sería función de las mesas directivas de las cámaras legislativas, como órganos de dirección y orientación, “[s]olicitar al Consejo de Estado la declaratoria de pérdida de la investidura de Congresista [...]”, de manera tal que siguió con ello la misma línea trazada por el constituyente.

---

<sup>13</sup> Cfr. Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, Gaceta Constitucional 51, 16 de abril de 1991, Bogotá. p. 27. Respecto de las declaraciones en el mismo sentido en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente véase: República de Colombia Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta 10 del 20 de febrero de 1991. p. 19; República de Colombia Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta 15 del 15 de marzo de 1991. p. 3. Respecto de las garantías y controles a la actividad parlamentaria en las discusiones que dieron lugar a la Constitución Política de 1991, véase: Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU 712 de 17 de octubre de 2013, Bogotá.

<sup>14</sup> Frente a este último punto, es decir, que “cualquier ciudadano” pueda presentar la solicitud de pérdida de la investidura de un congresista ante el Consejo de Estado, no sobra anotar que en dicha fórmula se engloba una nota característica del mecanismo: su naturaleza pública, lo que traduce que su ejercicio se halla en cabeza de todo aquel que cuente con la condición de ciudadano, sin necesidad de acreditar requisitos adicionales.

<sup>15</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 5 de 17 de junio de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” en Diario Oficial, núm. 40.483, 18 de junio de 1992, Bogotá

De igual manera, se instituyó como requisito de procedibilidad de la solicitud la necesidad de agotar los trámites denominados *previo pronunciamiento judicial*, específicamente para las causales de indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias, o *pronunciamiento congresional*, para las demás.

Frente al primero (el previo pronunciamiento judicial), el artículo 297 ídem señaló:

**[...] la autoridad [judicial] respectiva dará traslado de la sentencia ejecutoriada o en firme al Consejo de Estado en pleno, para que en los términos y condiciones legales [la pérdida de investidura] sea declarada judicialmente [...] Si el informe llegare a las Cámaras legislativas, o por cualquier medio tuviere conocimiento del proceso adelantado en tal sentido, los Secretarios Generales solicitarán confirmación de la decisión emanada de la autoridad [judicial] correspondiente y allegarán la documentación pertinente para la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.** Si ello finalmente fuere comprobado, la Mesa Directiva de la respectiva Cámara solicitará de inmediato al Consejo de Estado la declaratoria de pérdida de la investidura de Congresista”. **[Corchetes, negrilla y subrayado fuera del texto]**

Ahora bien, respecto al denominado *pronunciamiento congresional*, entendido como un procedimiento interno guiado por los cánones del debido proceso, el derecho de defensa y la primacía de la verdad real sobre la formal<sup>16</sup>, y por medio del cual, la respectiva cámara legislativa realizaba una calificación previa de la causal a endilgar al parlamentario, el artículo 298 estableció lo siguiente:

“Si las causales de pérdida de la investidura fueren diferentes a las expresadas en el artículo anterior, cada una de las Cámaras hará las

---

<sup>16</sup> Ley 5 de 1992, cit., artículo 302.

correspondientes declaraciones, previa la evaluación que demande el informe final rendido por la Comisión autorizada”. [...]

Con relación a la solicitud presentada por un ciudadano, la Ley 5 de 1992 estableció que ante la imposibilidad de aportar el material probatorio en el que se fundamentara la causal y ante la existencia de meras “[...] demostraciones sumarias sobre alguna de las causales invocadas, deberá el Consejo de Estado, antes de la iniciación del proceso judicial correspondiente, adelantar las indagaciones ante la respectiva Cámara [, la cual] en el término de quince (15) días, dará los informes completos que se demanden”<sup>17</sup>.

Sobre el término para desatar la controversia, la ley en comento insistió en el plazo de veinte (20) días hábiles<sup>18</sup> que había sido fijado por el constituyente.

Este primer intento legislativo por desarrollar esta materia fue objeto de demanda de inexequibilidad ante la Corte Constitucional<sup>19</sup>, la cual decidió retirar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones que a su juicio excedieron el marco establecido en la Constitución Política y dejó vigentes exclusivamente aquellas referidas a las reglas procesales ya consignadas en el artículo 184 previamente citado.

En la mencionada providencia se señaló que no es posible establecer requisitos de procedibilidad para presentar una solicitud de pérdida de investidura, tales como una previa sentencia penal condenatoria, pues ello desconoce garantías del debido proceso tales como la prohibición de doble sanción frente a un mismo hecho (*non bis in ídem*).

---

<sup>17</sup> Ley 5 de 1992, cit., artículo 301.

<sup>18</sup> Ley 5 de 1992, cit., artículo 304.

<sup>19</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C – 319 de 14 de julio de 1994, Bogotá.

Así mismo, en la sentencia se indicó que varios de los aspectos desarrollados en la norma, como lo son los requisitos de procedibilidad y el procedimiento judicial debían ser declarados inexecutable en virtud del principio de unidad de materia.

Uno de los aspectos que llaman la atención a partir de la lectura de la misma, tiene que ver con el salvamento de voto presentado por el magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ: en este, se señaló que en todo momento deben respetarse las garantías del debido proceso, y a juicio de dicho magistrado, los casos de " indebida destinación de dineros públicos" y de "tráfico de influencias debidamente comprobado", no podían dejar de ser sometidos al conocimiento previo de la Corte Suprema de Justicia, pues ello desconoce el fuero de los congresistas y su calidad misma de personas.

En el salvamento de voto, el citado magistrado resaltó que las empresas moralizantes son dignas de estímulo, en especial cuando apuntan al mejor ejercicio de la función pública, sin embargo, puso de presente que en el caso de delitos a los que se hizo referencia, se debe respetar el derecho al juez natural (en este caso la Corte Suprema de Justicia), la tipicidad legal, la presunción de inocencia, el derecho de defensa y el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Como se puede observar, a pesar del carácter administrativo de la sanción de pérdida de la investidura, desde el mismo desarrollo de la figura se estableció un vínculo con algunos tipos penales, lo que de cierta manera le empieza a proporcionar características que son propias del *ius puniendi*.

En relación con lo expuesto por el magistrado, resulta más garantista y se le podría dar más coherencia al sistema, si en los casos de los tipos penales de "indebida destinación de dineros públicos" y de "tráfico de influencias debidamente comprobado", la pérdida de la investidura se estableciera como una consecuencia

automática de una sentencia debidamente ejecutoriada, pues de lo contrario podrían presentarse situaciones paradójicas tales como, que el Consejo de Estado decreta la pérdida de investidura, mientras que la Corte Suprema de Justicia absuelva al congresista por los mismos hechos, o al revés.

Ante la declaración de inexecutable a la que se acabó de hacer referencia, el legislador profirió la Ley 144 de 1994<sup>20</sup>, por medio de la cual se intentó nuevamente desarrollar las disposiciones constitucionales relativas al procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas. Este cuerpo normativo, tal como lo hizo la ya reseñada Ley 5 de 1992, retomó lo establecido en la Constitución Política, en el sentido de indicar que la autoridad competente para “conocer y sentenciar [...] los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los [c]ongresistas” sería el Consejo de Estado en única instancia (artículo 1). Así las cosas, el enfoque de juicio de responsabilidad político – administrativo de la figura se mantuvo.

Así mismo, dispuso que la mencionada corporación (entiéndase el Consejo de Estado) contaría con un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles para tramitar y resolver la controversia jurídica (artículo 2); norma a partir de la cual se empezó a perfilar con mayor grado de detalle (i) la existencia de una fase y/o etapa procesal de trámite o instrucción y (ii) la fórmula para el cómputo de términos, es decir, desde qué momento empieza a correr el plazo de los veinte (20) días hábiles.

Respetando la regla prevista en el texto constitucional sobre la legitimación en la causa, esta ley dispuso que la solicitud de pérdida de la investidura de un congresista puede ser formulada por (i) la mesa directiva de la Cámara de Representantes o Senado, según sea la calidad del parlamentario respecto de

---

<sup>20</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 144 de 13 de julio de 1994, “por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas” en Diario Oficial, núm. 41.449, 19 de julio de 1994, Bogotá.

cual se endilga la configuración de la causal, o (ii) por cualquier ciudadano, consagrando un trato diferenciado entre una y otra.

Mientras que en la solicitud elevada por la mesa directiva se exigió a este órgano, aparte de la solicitud propiamente dicha, que remitiera “la documentación correspondiente”, entendida como la acreditación expedida por la Organización Electoral (Consejo Nacional Electoral) en la que constara que la persona a quien se le endilgaba la causal de pérdida de la investidura tenía la calidad de congresista, y el material probatorio en el que se soportara la “acusación” (artículo 3).

Por el contrario, si se trataba de una solicitud presentada por un ciudadano, esta debía cumplir con los siguientes requerimientos de forma y fondo:

- Requisitos de forma: La solicitud debía presentarse personalmente (o con presentación personal) por el ciudadano signatario (artículo 6) de forma escrita (artículo 4);
- Requisitos de fondo: El contenido mínimo con el que debía contar la solicitud era:
  - a) Identificación de quien presentaba la solicitud (literal a, artículo 4).
  - b) Identificación del congresista (literal b, artículo 4).
  - c) Acreditación expedida por la Organización Electoral (es decir, el Consejo Nacional Electoral) en la que constara que la persona a quien se endilgaba la causal de pérdida de la investidura tenía la calidad de congresista (literal b, artículo 4).

- d) Señalamiento de una o varias causales de pérdida de la investidura y su debida explicación (lo que podría entenderse como las normas violadas y el concepto de su violación en términos de una demanda) (literal c, artículo 4).
  
- e) Pruebas, si se tenían (literal d, artículo 4).
  
- f) Direcciones de notificación (literal e, artículo 4).

Cuando era el ciudadano el interesado en ejercitar el mecanismo que se estudia, la ley previó que este no tenía la carga procesal de ejercitar el derecho de postulación (parágrafo, artículo 4), el cual, para la época de expedición de la ley, estaba previsto en el artículo 63 del Decreto Ley 1400 de 1970<sup>21</sup>, también conocido como Código de Procedimiento Civil<sup>22</sup>.

El anterior punto reafirma la naturaleza pública del mecanismo, pues el ciudadano, sin necesidad de acreditar calidad distinta de esta, y actuando en nombre propio, como excepción al ejercicio de la profesión de abogado (numeral 1 del artículo 28 de Decreto Ley 196 de 1971<sup>23-24</sup>) podía deprecar del Consejo de Estado la declaratoria de pérdida de la investidura de un congresista.

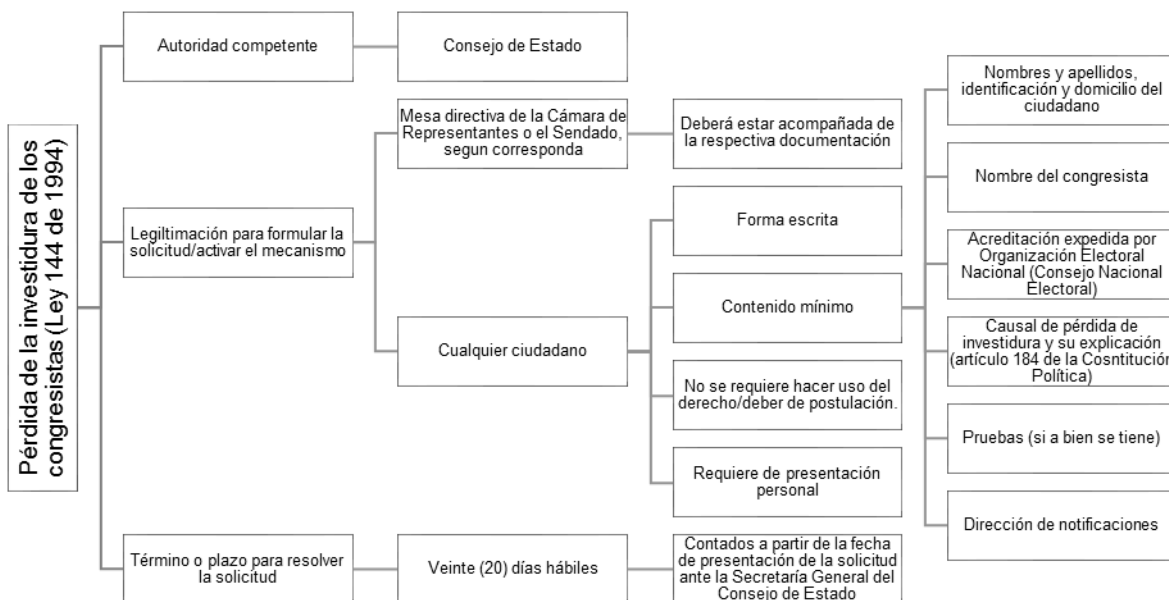
---

<sup>21</sup> Artículo 63. Derecho de postulación. Las personas que hayan de comparecer al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.

<sup>22</sup> Presidencia de la República de Colombia, Decreto Ley 1400 de 6 de agosto de 1970, “por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil” en Diario Oficial núm. 33.150, 21 de septiembre de 1970, Bogotá.

<sup>23</sup> Artículo 28. Por excepción se podrá litigar en causa propia sin ser abogado inscrito, en los siguientes casos:  
1. En ejercicio del derecho de petición y de las acciones públicas consagradas por la Constitución y las leyes [...]

<sup>24</sup> Presidencia de la República de Colombia, Decreto Ley 196 de 12 de febrero de 1971, “por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía” en Diario Oficial núm. 33.255, 10 de marzo de 1971, Bogotá.



En cuanto al trámite, se estableció que, al día hábil siguiente de la recepción de la solicitud, el presidente del Consejo de Estado haría el reparto de esta, y le asignaba un ponente, a quien le correspondía disponer sobre su admisión dentro de los dos (2) días hábiles posteriores (inciso 1, artículo 7).

Como consecuencia del estudio de admisión, el ponente podía devolver la solicitud por el no cumplimiento de los requisitos previstos en la ley para ello, es decir, los contenidos en el artículo 3, tratándose de la solicitud impetrada por la mesa directiva de la respectiva cámara legislativa, o en el artículo 4, si la solicitud provenía de un ciudadano. En uno y otro caso, en la providencia que ordenaba la devolución se debía dejar constancia de que se contaba con un plazo de diez (10) días para que se subsanara la solicitud, so pena de (i) rechazo de esta y (ii) la imposición de las sanciones de ley (inciso 2, artículo 7).

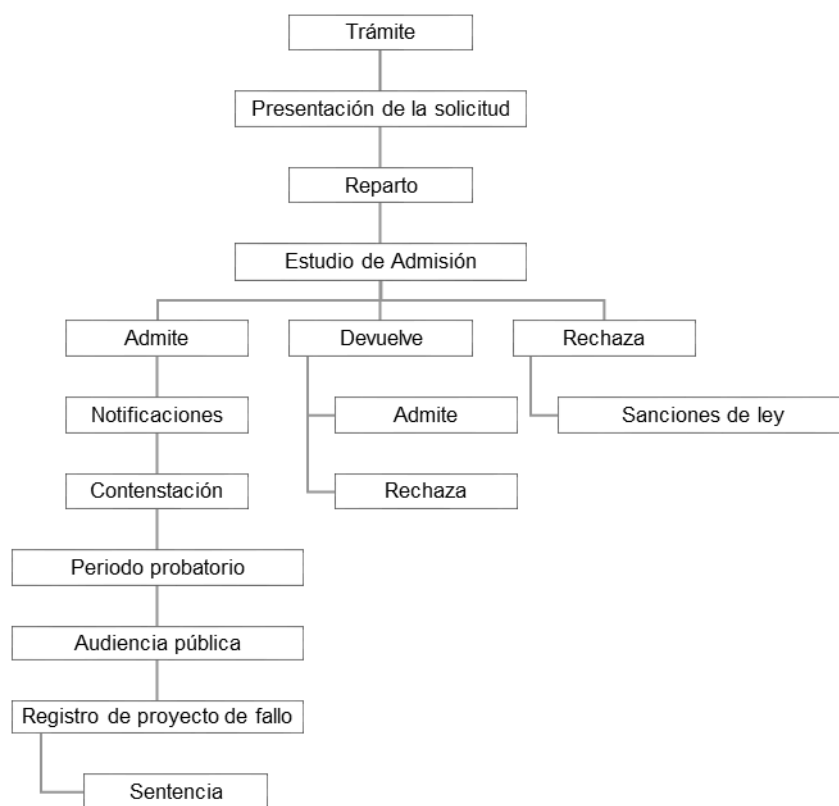
Surtida la admisión, se ordenaba la notificación al congresista respecto de quien se invocaba la causal de pérdida de la investidura y al agente del Ministerio



Público (en este caso, de conformidad con la estructura orgánica y funcional de la Procuraduría General de la Nación, a uno de los procuradores delegados ante el Consejo de Estado) (artículo 8).

El encartado contaba con el término de tres (3) días para contestar y refutar la solicitud formulada en contra suya, y podía aportar o solicitar las pruebas que considerara conducentes (artículo 9). Si las mismas se decretaban, se surtía un periodo probatorio de hasta tres (3) días, vencido el cual se citaba a audiencia pública (artículo 10).

Realizada la diligencia antes mencionada (audiencia pública), el ponente registraba proyecto de fallo, el cual pasaba a ser estudiado y finalmente se resolvía la controversia por parte del cuerpo colegiado (Consejo de Estado) (artículo 12).



Dos puntos adicionales, bastante interesantes preveía esta ley:

1. En primer lugar, se permitía la acumulación de los procesos derivados de las solicitudes formuladas por diferentes ciudadanos al más antiguo (determinado este por la fecha de admisión de la solicitud), siempre y cuando no se hubiera producido en aquel el decreto de pruebas (artículo 14). Nótese que la ley no señalaba requisitos adicionales diferentes de aquellos que indica la lógica para que proceda la acumulación, es decir, que las demandas recayeran sobre un mismo congresista, pudiendo entonces concurrir diversas causales de pérdida de la investidura bajo una misma cuerda procesal.
2. Se estableció que contra las sentencias “mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario” procedería el recurso extraordinario de revisión, dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de aquella y por las causales previstas en el artículo 188 del Decreto 1 de 1984, Código de lo Contencioso Administrativo (CCA)<sup>25</sup>.

Con ocasión de la expedición de la Ley 1437 de 2011<sup>26</sup>, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el legislador aprovechó para reiterar el contenido de la Ley 144 de 1994

En ese sentido, en el artículo 111 de esta codificación se establecieron cuáles son las funciones que respecto de la misma le competen a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, entre las que se enlistaron en los numerales 6 y 7, las de “[c]onocer de la pérdida de (sic) investidura de los congresistas, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley [y]

---

<sup>25</sup> Presidencia de la Republica de Colombia, Decreto Ley 1 de 1984, “por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo” en Diario Oficial núm. 36.430, 10 de enero de 1984, Bogotá

<sup>26</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” en Diario Oficial núm. 47.956 de 18 de enero de 2011, Bogotá

[c]onocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de (sic) investidura de los congresistas. [...]”, respectivamente. De este contexto se desprende que el CPACA repitió sin mayor modificación el enunciado normativo de los numerales 8 y 10 del artículo 97 del CCA, modificado en el año de 1998 a través de la Ley 446 de esa anualidad<sup>27</sup>.

No sobra anotar que de conformidad con el inciso 3 del artículo 107 *ibidem*<sup>28</sup>, por mandato legal los procesos de pérdida de la investidura de los congresistas, y aquellos instaurados en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, fueron sustraídos de la órbita competencial de conocimiento de las salas especiales de decisión del Consejo de Estado.

Igualmente, sobre el procedimiento y según el artículo 143, “[...] [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 (sic) investidura de congresistas [...]”. De lo transcrito se observa que (i) la regla sobre la legitimación en la causa por activa se ha mantenido indemne por más de veinte (20) años y (ii) es esta la primera norma que habla no de solicitud sino de demanda de pérdida de la investidura”.

Finalmente, lo que respecta a la intervención de terceros, el código indicó que no procede la admisión de estos (artículo 228).

---

<sup>27</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 446 de 7 de julio de 1998, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia” en Diario Oficial, núm. 43.335, 8 de julio de 1998, Bogotá.

<sup>28</sup> “[...] Créanse en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, además de las reguladas en este Código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas estarán integradas por cuatro (4) Magistrados, uno por cada una de las secciones que la conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto, si fuere el caso. [...]”

De lo anterior, puede concluirse que el marco procesal primigenio establecido por el constituyente de 1991 encontró rápidamente el desarrollo legislativo para hacer operativo el mecanismo de la pérdida de la investidura de los congresistas a través de la adopción de un procedimiento de única instancia para resolver esta clase litis.

Dicho modelo procesal, que tal como se dijo previamente, llevaba sin mayor modificación desde su implementación original con la Ley 144 de 1994, estableció una excepción y/o limitación a la regla de la doble instancia, generando consigo un interrogante: ¿es constitucionalmente válido limitar esta garantía procesal de la doble instancia, atada directamente al debido proceso en cuanto al juicio de la pérdida de investidura? A continuación, se reseña manera sintética la solución que da la Corte Constitucional colombiana a dicho interrogante.

**b. La única instancia en los procesos de pérdida de la investidura de congresistas y su constitucionalidad. Sentencia C-254A de 2012 de la Corte Constitucional colombiana.**

La Ley 144 de 1994, como norma de procedimiento aplicable en el lapso comprendido entre el 19 de julio de 1994 y el 14 de enero de 2018, estableció expresamente que los procesos de pérdida de la investidura de congresistas serían conocidos por el Consejo de Estado en única instancia.

Dicha previsión fue objeto de control de constitucionalidad, bajo el entendido que la expresión “en única instancia” del artículo 1 de la referida ley desconocía la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales de los cuales se desprende que la doble instancia es propia de los procesos en los que se ejerce el *ius puniendi* del Estado.

Aunado a ello, se consideró que “se vulneran el debido proceso y la prevalencia en el orden interno de las normas sobre derechos humanos contemplados en los artículos 29 y 93 de la Constitución Política”.

Mediante la sentencia C - 254A de 29 de marzo de 2012, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la expresión demandada por considerar que la garantía de la doble instancia no es absoluta, pues la misma Carta Política prevé la posibilidad de que el legislador limite dicha garantía (numeral 5 del artículo 235, artículo 31). No obstante, dicha habilitación no es abierta e incondicional y, en consecuencia, debe ejercerse bajo la estricta observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como debe respetar el derecho fundamental al debido proceso y a los derechos a la igualdad y de acceso a la administración de justicia.

Asimismo, señaló que la adopción por parte del legislador de procesos de única instancia, por sí mismo, no implica una vulneración al debido proceso, siempre y cuando, en el procedimiento sean previstos diversos mecanismos (v. gr., recursos, acciones, oportunidades procesales, procedimientos de impugnación, entre otros) que permitan a las partes el debido ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

En tal sentido, manifestó la Corte:

“En primer lugar, la restricción de la doble instancia debe cumplir con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la vigencia del derecho a la igualdad y la exigencia constitucional del debido proceso sustancial. Si bien los procesos de pérdida de (sic) investidura, afectan derechos fundamentales como el derecho a ser elegido, es el legislador el que en virtud del principio democrático debe ponderar esta situación. En este sentido, esta Corporación considera que el establecimiento de la única

instancia en los procesos de pérdida de investidura de Congresistas es razonable y proporcional y no vulnera las garantías fundamentales.

En segundo lugar, la limitación de la doble instancia debe respetar las garantías del debido proceso, el derecho de defensa, la justicia, la equidad y no debe negarse el acceso a la administración de justicia, por lo cual, deben existir otras acciones u oportunidades para controvertir el fallo”<sup>29</sup>.

Para terminar, añadió la Corte una consideración que no se comparte, según la cual bajo los lineamientos procesales del derecho colombiano “el Congresista que ha perdido su investidura puede interponer recurso de reposición contra el fallo para analizar los aspectos sustanciales de la decisión”. La razón de inconformismo con dicha afirmación es que si se revisan las normas procesales vigentes para la fecha de expedición de la providencia que se reseña, entiéndase los Códigos de Procedimiento Civil<sup>30</sup> y Contencioso Administrativo<sup>31</sup>, ninguna admitía dicho recurso contra sentencias. Aun así, si en gracia de discusión se considerara que los cánones procesales son los de la Ley 1564 de 2012<sup>32</sup>, Código General del Proceso – CGP<sup>33</sup> y CPACA<sup>34</sup>, tampoco se llegaría a tal conclusión, pues las normas sobre este recurso manejan la misma lógica según la cual este recurso es procedente, salvo norma en contrario, que para el caso no existe, contra autos, no sentencias.

Para recapitular: en dicha oportunidad la Corte Constitucional señaló que al no ser absoluta la garantía de doble instancia, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, el Congreso de la República válidamente podía instituir la única

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-254A de 29 de marzo de 2012, Bogotá.

<sup>30</sup> Código de Procedimiento Civil, cit., artículo 328.

<sup>31</sup> Código Contencioso Administrativo, cit., artículo 180.

<sup>32</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 1564 de 12 de julio de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” en Diario Oficial, núm. 48.489, 12 de julio de 2012, Bogotá.

<sup>33</sup> Código General del Proceso, cit., artículo 318.

<sup>34</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cit., artículo 242.

instancia en procesos como el de pérdida de la investidura de los congresistas, siempre y cuando en ellos se garantizara el debido proceso, el derecho de defensa y el acceso a la administración de justicia.

Ahora bien, a pesar de que esta posición encontró una justificación constitucional en el momento en el que fue proferida la providencia, la mutación en la interpretación de la regla de la doble instancia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dio lugar a la reformulación del problema y a la adopción de un desarrollo legal más acorde con la interpretación que de las disposiciones de la convención ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal como se pasa a explicar.

### **III. LA DOBLE INSTANCIA COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO A PARTIR DE LA INTERPRETACIÓN QUE DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS HA HECHO LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

La doble instancia, como garantía *ius fundamental* del debido proceso, tiene consagración positiva tanto en el ordenamiento jurídico colombiano como en algunos instrumentos propios del derecho internacional, y más propiamente, de orden convencional.

En el primero, es decir, el ámbito nacional, al tenor del artículo 31 superior, el constituyente de 1991 señaló que “[t]oda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley [...]”. Bajo este contexto normativo, la Corte Constitucional<sup>35</sup> indicó que la doble instancia es una garantía derivada de los derechos de defensa y contradicción, los cuales a su vez se engloban en el debido proceso.

---

<sup>35</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 6 de julio de 2011, Bogotá.

En dicha oportunidad, aquel cuerpo colegiado manifestó igualmente que la finalidad de esa garantía constitucional es que las decisiones judiciales sean revisadas por otro funcionario de mayor jerarquía y especialidad, con el fin de que aquellas “tengan una más amplia deliberación con propósitos de corrección”<sup>36</sup>.

Al respecto y con la misma línea argumentativa, dicha Corporación sostuvo que la doble instancia es una garantía que permite proteger múltiples bienes jurídicos dentro de los cuales se destacan el acceso a la administración de justicia, así como la confianza en el acierto de sus decisiones y la credibilidad de las mismas<sup>37</sup>.

Por su parte, en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, sobre la doble instancia prescribió lo siguiente:

**Convención Americana sobre Derechos Humanos – CADH, Pacto de San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969**

**Artículo 8. Garantías Judiciales** [...] 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...] h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. [...]

**Artículo 25. Protección Judicial.** 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones

---

<sup>36</sup> Así mismo, en la misma providencia señaló que la doble instancia está relacionada “íntimamente” con el principio de la doble conformidad [...] el cual surge del interés superior del Estado de evitar errores judiciales que sacrifiquen no sólo la libertad del ser humano, sino también importantes recursos públicos debido a fallos de la jurisdicción contenciosa que condenan al Estado bajo la doctrina del error jurisdiccional.

<sup>37</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 26 de junio de 2015, Bogotá.



oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966**

**Artículo 14** [...] 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

Sobre esta base puede decirse que «[...] la doble instancia se configura como un derecho humano reconocido en varios tratados internacionales»<sup>38</sup>, respecto de los cuales se precisa que, si bien es cierto, en estos instrumentos dicha garantía se concibe en relación con el proceso penal, nada impide que esa previsión permee otras manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, tal como lo es actualmente el proceso de pérdida de la investidura, pues finalmente ambos (entiéndase el proceso penal y el proceso de pérdida de la investidura), como ejercicios de aquella *potestas*, representan afectaciones a derechos fundamentales en menor o mayor intensidad del procesado.

Frente la aplicación de las garantías judiciales de la CADH a otras materias distintas de la penal, como lo son los procesos sancionatorios de naturaleza administrativa o jurisdiccional, la CIDH, en sentencia de 3 de mayo de 2016, en el caso MALDONADO ORDOÑEZ VS. GUATEMALA, manifestó que si bien es cierto la disposición del artículo 8 de la convención se denomina «Garantías Judiciales», estas no circunscriben únicamente a proceso judicial propiamente dicho, pues se refieren más bien “al conjunto de requisitos que deben observarse en las

---

<sup>38</sup> Diego Alejandro González González. *El control de convencionalidad: una utopía en los procesos contra aforados y otros ensayos jurídicos*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios, 2017, p. 26.

instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos”.

En la misma, además, advirtió que dichas garantías se concretan un conjunto de mínimos que estructuran el debido proceso legal, y en tal sentido, las mismas deben respetarse en todos los procedimientos que tengan la potencialidad de afectar los derechos una persona<sup>39</sup>.

De igual manera, ese mismo organismo internacional ha dicho, v. gr., en sentencia de 2 de julio de 2004, caso HERRERA ULLOA VS. COSTA RICA, que “el derecho de recurrir el fallo pretende proteger el derecho de defensa a través de la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona”, lo que erige el mismo dentro del marco del debido proceso legal<sup>40</sup>.

En nuestro país fue muy significativo el análisis que de los derechos políticos se hizo en el caso del exalcalde de Bogotá Gustavo Petro. En ese sentido, en la

---

<sup>39</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 3 de mayo de 2016, caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala: “74. Debido al alcance del artículo 8.2 de la Convención, la Corte se ha pronunciado en su jurisprudencia sobre la aplicabilidad del artículo 8.2 de la Convención Americana, entre otros, en el marco de dos casos relacionados con un juicio político y la destitución de magistrados del Tribunal Constitucional del Perú por el Congreso, y un juicio político contra vocales del Tribunal Constitucional ecuatoriano, así como en el ámbito del desarrollo procesos administrativos y laborales conducidos por el poder ejecutivo en contra de funcionarios públicos y ciudadanos. Además, en el caso Vélez Loor Vs. Panamá, la Corte aplicó el artículo 8.2.h respecto a la revisión de una sanción administrativa de privación de libertad, considerando que el “artículo 8.2.h de la Convención [...] consagra un tipo específico de recurso que debe ofrecerse a toda persona sancionada con una medida privativa de libertad, como garantía de su derecho a la defensa”. En estas sentencias, la Corte no ha limitado la aplicación del artículo 8.2 de la Convención Americana a procesos penales, sino la ha extendido, en lo pertinente, a procesos administrativos ante autoridades estatales y a procesos judiciales de carácter no penal en el ámbito constitucional, administrativo y laboral; así mismo ha indicado que tanto en estas como en otro tipo de materias “el individuo tiene también derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal”.

<sup>40</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 2 de julio de 2014, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. En el mismo sentido: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 17 de noviembre de 2009, caso Barreto Leiva vs. Venezuela. “88. La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que el derecho de impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable”.

sentencia de 15 de noviembre de 2017, el Consejo de Estado<sup>41</sup> determinó con base en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que “las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas”. Este breve pero conciso aparte da muestras de la modificación de la concepción de la figura de la pérdida de la investidura a partir de los instrumentos interamericanos, pues se recuerda, inicialmente fue pensada como un juicio de responsabilidad político administrativo, en el cual no se hacía ningún reproche desde el punto de vista penal, sino que se buscó hacer efectivo un reproche moralizador desde la órbita administrativa. En este sentido, se advierte que la concepción de la figura de la pérdida de la investidura ha mutado a partir de la interpretación de la Corte Interamericana, con lo cual adquiere un carácter eminentemente sancionatorio.

Ahora bien, sobre la vinculatoriedad de la convención, no sobra anotar que este instrumento multilateral fue firmado el 22 de noviembre de 1969 y ratificado por Colombia en 1972 mediante ley de la República (Ley 16 de 1972<sup>42</sup>). Si a ello se suma el mandato constitucional del artículo 93<sup>43</sup>, según el cual todo tratado o convenio internacional debidamente ratificado por Colombia en el que se reconozcan derechos humanos tendrá prevalencia sobre el orden jurídico interno, se tiene entonces que no resulta ajeno al sistema jurídico colombiano que las normas convencionales hagan parte del parámetro de estudio de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales. Sin embargo, no sobra advertir que tal como se señaló previamente, las normas internacionales

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 15 de noviembre de 2017, expediente 1131-2014, Bogotá.

<sup>42</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 16 de 30 de diciembre de 1972, “por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969” en Diario Oficial, núm. 33.780, 5 de febrero de 1973, Bogotá.

<sup>43</sup> Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. [...] Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. [...]

inicialmente solo consagraron la doble instancia para los casos en los que se acuse a la persona de haber cometido un delito. Pese a ello, se ha extendido el alcance de la garantía de la doble instancia a partir de lo que se conoce como control de convencionalidad.

En relación con esta construcción jurisprudencial cuyo planteamiento es reciente y por lo tanto apenas está en evolución<sup>44</sup>, GONZÁLEZ sostuvo que está íntimamente ligado al control de constitucionalidad, y permite que este último se realice de mejor manera, toda vez que las normas contenidas en los tratados internacionales sobre derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto coadyuvan en esa labor de control interno<sup>45</sup>.

Ahora bien, puede decirse entonces que al ser la CIDH el estamento internacional autorizado para interpretar la convención, sus pronunciamientos, tanto en sede consultiva como jurisdiccional, resultan de obligatorio cumplimiento para los Estados Partes de la convención<sup>46/47</sup>, por lo que aquellos constituirán no solo un

---

<sup>44</sup> Precisamente por tal razón el término control de convencionalidad puede resultar poco preciso. En ese sentido Cfr. Karlos A. Castilla Juárez, “Control de convencionalidad interamericano: una mera aplicación del derecho internacional”, en Revista de Derecho del Estado, n.º 33, julio – diciembre de 2014, pp. 149-172. Este autor indica que el control de convencionalidad simplemente una forma de aplicar el derecho internacional de los derechos humanos. En relación con dicha postura resulta relevante la respuesta a tal artículo por parte del profesor Alexei Julio Estrada. Al respecto, cfr.: Alexei Julio Estrada, “Comentario al artículo “Control de convencionalidad interamericano: una mera aplicación del derecho internacional” de Karlos A. Castilla Juárez”, en Revista de Derecho del Estado, n.º 34, enero – junio de 2015, pp. 51-54.

<sup>45</sup> González González, *op. cit.* p.51

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 49-50: “[...] [L]a Convención Americana sobre Derechos Humanos es de obligatorio cumplimiento para los Estados parte de la misma [...] Entonces los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su carácter de órgano consultivo y jurisdiccional, son de obligatorio cumplimiento para los estados que hayan suscrito la convención americana”.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 27-29: Esta situación trae consigo una problemático auxiliar: el choque entre los juicios de constitucionalidad y de convencionalidad. Sobre este punto: Ahora bien, la garantía y/o derecho a la doble instancia pretende asegurar el respeto al principio de legalidad y reducir la arbitrariedad judicial, de ahí que este derecho sea extensivo a todas las personas que tengan una sentencia condenatoria. Sin embargo, el argumento de la Corte Constitucional [sentencia T-388 de 2015] de limitar el derecho a la doble instancia de los altos funcionarios del Estado por cuanto son juzgados por el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, puede resultar en una contradicción constitucional. En otras palabras, por un lado se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos – que hace parte del bloque de constitucionalidad –, que establece el derecho a la doble instancia sin ningún tipo de restricción. Mientras que el artículo 235 de la Constitución Nacional (sic) y la argumentación de la Corte Constitucional implican que los altos funcionarios son juzgados en única instancia y que dicha restricción no es inconstitucional. Por esta razón resulta importante analizar el alcance de la Convención americana sobre Derechos humanos dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior conduce a un análisis del control de convencionalidad y sus implicaciones en un debate como

criterio de interpretación sino también una fuente de derecho en sí mismo, si se tiene en cuenta la mutación constitucional que ha sufrido el artículo 230 superior<sup>48</sup> sobre el sistema de fuentes del derecho en Colombia (el reconocimiento de la importancia y fuerza vinculante de la jurisprudencia como fuente creadora de derecho)<sup>49</sup>.

Con fundamento en lo anterior, puede sostenerse que: el cambio en la interpretación de las garantías judiciales que consagra la CADH por parte de la CIDH, en el sentido de no entenderlas únicamente circunscritas a procesos judiciales propiamente dichos y a aquellos que versen sobre ámbitos penales, es patente para que los Estados miembros de la comisión, amparados por los mandatos de los artículos 1 y 2 ibidem, deban replantear y adoptar las medidas internas necesarias para garantizar aquel conjunto de mínimos que hacen parte del debido proceso.

#### **IV. LA LEY 1881 DE 2018, UNA SOLUCIÓN PROCESAL Y SUSTANCIAL INSUFICIENTE.**

Bajo aquel contexto nacional e internacional, el 2 de mayo de 2017 fue radicado, ante la Cámara de Representantes, un proyecto de ley tendiente a adoptar la garantía de la doble instancia en los procesos de pérdida de la investidura de congresistas. Dicho proyecto tuvo como exposición de motivos un escrito en el que se desarrolló un argumento en particular: la obligatoriedad convencional de

---

este. [...] [E]s importante reflexionar sobre lo expresado por diferentes tratadistas, en el sentido de que el control de convencionalidad no es un fin, sino un medio o instrumento para “preservar la supremacía de las normas de fuente internacional de las que es parte cada estado miembro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

<sup>48</sup> Artículo 230. los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley [...] La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial

<sup>49</sup> Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C – 284 de 13 de mayo de 2015, Bogotá.

adoptar la garantía de la doble instancia en estos procesos de responsabilidad política<sup>50</sup>.

En dicho texto se señalaba que el establecimiento de un modelo procesal de doble instancia responde a dos finalidades específicas a saber: la primera, ampliar las garantías del debido en el ejercicio del *ius puniendi* contra los funcionarios que ejercen función legislativa por mandato popular; y segundo, “dotar a la administración de justicia de un procedimiento que ofrece mayor garantía de corrección en la aplicación del Derecho”<sup>51</sup>.

Al respecto añadió la necesidad de ajustar el ordenamiento jurídico a los mandatos del derecho internacional, pues estos hacen parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto prevalecen sobre las disposiciones locales. En consecuencia, indicó que se requiere establecer la segunda instancia para los procesos de la pérdida de investidura de los congresistas, con el fin de desarrollar las garantías contenidas en el literal h, del numeral 2, del artículo 8 de la Convención Americana de derechos Humanos; así como el numeral 5 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>52</sup>.

Así mismo, puso de presente que en el desarrollo de la pérdida de la investidura desarrollada a través de la Ley 144 de 1994 se consagró un recurso extraordinario especial de revisión pero que este no es un mecanismo judicial eficiente para la protección de los derechos políticos de los congresistas, pues solo procede por unas causales limitadas que se encuentran en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, en las que no caben todas las posibles

---

<sup>50</sup> Congreso de la República de Colombia, proyecto de Ley 263 de 2017, Cámara de Representantes, “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” en Gaceta del Congreso, 300, 4 de mayo de 2017, Bogotá.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

inconformidades que pueden ser planteadas por medio de un recurso de apelación<sup>53</sup>.

Como producto del proceso legislativo que surtió aquel proyecto de ley ordinaria en Cámara de Representantes y Senado, se profirió la Ley 1881 de 2018<sup>54</sup>, un marco normativo en el que se reconoció expresamente la naturaleza sancionatoria del proceso de pérdida de la investidura y no exclusivamente como uno de naturaleza jurídico-administrativo, concebido este como un juicio de responsabilidad subjetiva al que será sometido aquel parlamentario cuya conducta dolosa o culposa se enmarque en alguno de los supuestos de hecho de las causales que para tal fin prevé la Constitución Política de 1991 en su artículo 183, y en el que tendrán plena aplicación las garantías constitutivas del debido proceso.

En relación con esas garantías del debido proceso, la ley en comento implementó en estos juicios la garantía de la doble instancia, y en consecuencia estableció, como regla de competencia judicial interna<sup>55</sup>, que las demandas de pérdida de la investidura de congresistas serían conocidas, en primera instancia, por las que denominó salas especiales de decisión de pérdida de investidura del Consejo de Estado, integradas por un consejero de cada una de las secciones que integran ese cuerpo colegiado, y en segunda instancia, por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sin la participación de los magistrados que fungieron como *a quo* en el respectivo proceso (artículo 2).

Con base en lo anterior, es necesario precisar que las salas especiales de decisión a las que se refiere esta ley son sustancialmente diferentes a las que se

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 1881 de 15 de enero de 2018, “por la cual se establece el procedimiento de Pérdida de la Investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones” en Diario Oficial, núm. 50.477, 15 de enero de 2018, Bogotá.

<sup>55</sup> Pues la competencia externa está en cabeza del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, el Consejo de Estado.

refiere el CPACA, en cuanto a los asuntos de conocimiento<sup>56</sup>. En tal sentido, se advierte que a las salas especiales de decisión del CPACA, de conformidad con las normas de creación (artículo 107 de la Ley 1437 de 2011) y reglamentación (Acuerdo 321 de 2014 de la Sala Plena del Consejo de Estado), se les encomendó la tarea de tramitar y resolver “[...] [l]os recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado [,] [l]os recursos extraordinarios de súplica asignados a las Salas Especiales Transitorias de Decisión creadas por el artículo 30 de la Ley 954 de 2005, mientras estuvo vigente [y] [l]os demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”<sup>57</sup>, con expresa exclusión de los procesos de pérdida de la investidura de congresistas y los de nulidad por inconstitucionalidad.

Mientras que, a las salas especiales de decisión de que trata la Ley 1881 de 2018 y el Acuerdo 11 de la misma anualidad proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, compete únicamente, tal como se dijo líneas arriba, el conocimiento, en primera instancia, de las “[...] 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”<sup>58</sup>. A partir de lo anterior se puede afirmar que el artículo 2 de la ley que se estudia adicionó tácitamente el artículo 107 del CPACA, sobre la integración y composición del Consejo de Estado.

Frente al término para resolver la litis, el legislador señaló que cada instancia contaría con veinte (20) días hábiles para tal fin. Aunado a ello, se previó que, en primera instancia, el mencionado plazo se empiece a computar desde “[...] la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación

---

<sup>56</sup> Pues en lo relativo a la integración y funcionamiento, ambas están regidas por el Acuerdo 321 de 2014 de la Sala Plena del Consejo de Estado por expresa remisión que hacen los artículos 1 y 3 del Acuerdo 11 de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

<sup>57</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala Plena, Acuerdo 321 de 2 de diciembre de 2014, artículo 2.

<sup>58</sup> Ley 1881 de 2018, cit., artículo 2.



[...]", sin hacer referencia alguna al momento en el que se empieza a contar dicho plazo para la segunda instancia (artículo 3). En consecuencia, la duración total del proceso sería aproximadamente de cuarenta (40) días hábiles, punto sobre el cual, si bien es cierto se aplicó un criterio justo y lógico, eventualmente podría impetrarse una acción pública de inconstitucionalidad por la violación del mandato del artículo 184 superior<sup>59</sup>, pues este señala expresamente que “[l]a pérdida de la investidura será decretada [...] en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud” [Subrayado fuera del texto]

En cuanto a los requisitos de las solicitudes presentadas por las mesas directivas de las cámaras legislativas o por cualquier ciudadano (artículos 5 y 7), no se presentó cambio alguno con lo previsto en la Ley 144 de 1994.

En cuanto al trámite, puede decirse que la regulación aplicable al proceso de única instancia de pérdida de la investidura de los congresistas (Ley 144 de 1994) fue replicada para la primera instancia en el nuevo procedimiento (Ley 1881 de 2018) con algunas variaciones a saber:

- Mientras que la legislación anterior disponía que el presidente del Consejo de Estado sería el encargado de hacer el reparto de las solicitudes y/o demandas sobre la materia presentadas ante esa corporación (inciso 1 del artículo 7 de la Ley 144 de 1994), la nueva ley nada dice sobre el particular, pues en la misma se ordena realizar el reparto a la Secretaría General de la Corporación de conformidad con el orden alfabético de los consejeros de Estado de forma pública (inciso 1 artículo 8 de la Ley 1881 de 2018, artículo 4 del Acuerdo 11 de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado).

---

<sup>59</sup> Artículo 184. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano. [Subrayado fuera del texto]

- En los eventos en los que el despacho ponente dispusiere la devolución de la solicitud y/o demanda, la Ley 144 de 1994 fijaba un término de “subsanción” de diez (10) días hábiles (inciso 2 del artículo 7), mientras que la Ley 1881 establece expresamente que se concederá el “plazo que [se] considere oportuno” (inciso 2 artículo 8).
- La ley ya no prevé sanciones por el “desacato” a la orden de subsanar (completar o aclarar) la solicitud y/o demanda (inciso 2 del artículo 7 de la Ley 144 de 1994).
- El plazo con el que cuenta el congresista para hacer uso de su derecho de defensa aumentó de tres (3) días (artículo 9 de la Ley 144 de 1994) a cinco (5) días (artículo 10 de la Ley 1881 de 2018).
- Hubo una modificación en la integración de los miembros del Consejo de Estado que asisten a la audiencia y estudian y dirimen la controversia, pues se pasa de la fórmula genérica “el Consejo de Estado” (artículos 11 – inciso 1 – y 12 de la Ley 144 de 1994) para hablar propiamente de las salas especiales de decisión de pérdida de investidura (artículos 12 – inciso 1 – y 13 de la Ley 1881 de 2018), con el matiz, claro está, de que las disposiciones se refieren únicamente a la primera instancia del proceso.
- Frente al término de caducidad del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias ejecutoriadas que levanten la investidura a un congresista se redujo de cinco (5) años (artículo 17 de la Ley 144 de 1994) a dos (2) años (artículo 19 de la Ley 1881 de 2018).

De igual manera se señaló que cuando se invoque como causal de revisión contemplada en el numeral 3 del artículo 250 del CPACA, esto es, el “[h]aberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos

condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición”, o la causal 4 ídem, “[h]aberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia”, el término de los dos (2) años empezará a contarse desde “la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare” (parágrafo del artículo 19 de la Ley 1881 de 2018).

Como novedades procesales para la pérdida de la investidura, diferentes de la garantía de doble instancia, la Ley 1881 de 2018 consagró las siguientes:

1. Se estableció que cuando una misma conducta de lugar, de forma simultánea, a un proceso electoral y a uno de pérdida de la investidura, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso (entiéndase sobre la configuración objetiva de la causal) salvo el elemento culpabilidad que es propio de los juicios de responsabilidad subjetiva, en este caso, del proceso de pérdida de la investidura (garantía de *non bis in idem*, parágrafo único del artículo 1).
2. Contrario la tesis que había sido sostenida por el Consejo de Estado sobre la oportunidad para presentar la demanda de pérdida de la investidura, según la cual, dada la naturaleza pública y popular de la mencionada acción, esta podría ser presentada en cualquier tiempo<sup>60</sup>, el legislador señaló como término de caducidad de la acción “cinco (5) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura” (artículo 6).
3. Al igual que la previsión hecha para el accionante, el parlamentario encartado podrá actuar sin necesidad de apoderado judicial. He aquí

---

<sup>60</sup>Cfr. Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 31 de agosto de 2015, radicación 08001233100020140065201 (PI), Bogotá. En el mismo sentido: Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 17 de agosto de 1994, expediente AC-1899, Bogotá; Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 12 de octubre de 2017, radicación 11001031500020170100801 (AC), Bogotá.

entonces una excepción al derecho de postulación (que aparenta más ser un deber o una carga procesal que un derecho propiamente dicho) en los términos del artículo 160 del CPACA<sup>61</sup>.

4. En temas probatorios, siguiendo los postulados y reglas de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso – CGP, artículo 227<sup>62</sup>), se dispuso que cuando el solicitante o el congresista pretenda hacer valer un dictamen pericial dentro del proceso, deberá aportarlo con la demanda o con su contestación, respectivamente (parágrafo 2 del artículo 5 y parágrafo 2 del artículo 9).
5. Finalmente, el legislador estableció que “[l]as disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables, en lo que sea compatible a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados” (artículo 22), cuya competencia en primera instancia está en cabeza del tribunal administrativo del respectivo distrito judicial (numeral 15 del artículo 152 del CPACA<sup>63</sup>).

Sobre la doble instancia, sea lo primero indicar que la ley objeto de estudio estableció que contra la sentencia proferida por la sala especial de decisión de pérdida de la investidura procedería el recurso de apelación (artículo 14), el cual, en los términos del artículo 320 del CGP, “tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados

---

<sup>61</sup> Artículo 160. Derecho de postulación. Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa. [...] [Subrayado fuera del texto].

<sup>62</sup> Artículo 227. Dictamen aportado por una de las partes. La parte que pretenda valerse de un dictamen pericial deberá aportarlo en la respectiva oportunidad para pedir pruebas. Cuando el término previsto sea insuficiente para aportar el dictamen, la parte interesada podrá anunciarlo en el escrito respectivo y deberá aportarlo dentro del término que el juez conceda, que en ningún caso podrá ser inferior a diez (10) días. En este evento el juez hará los requerimientos pertinentes a las partes y terceros que deban colaborar con la práctica de la prueba. El dictamen deberá ser emitido por institución o profesional especializado. [Subrayado fuera del texto].

<sup>63</sup> Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 15. De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del tribunal. [...] [Subrayado fuera del texto].

por el apelante, para que [...] [confirme,] revoque o reforme la decisión” [corchetes y subrayado fuera del texto].

Bajo esta dirección, debe entenderse que si bien es cierto, el Consejo de Estado, como tribunal supremo de lo contencioso – administrativo (artículo 237 de la Constitución Política), no cuenta con un superior jerárquico, en su interior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo si representa un superior de carácter funcional respecto otras salas de decisión de ese mismo cuerpo colegiado, es decir, será la Sala Plena de Consejo de Estado quien fije los lineamientos jurídico – jurisprudenciales que habrán de ser acatados por las salas de subsección (para las secciones segunda y tercera), las salas de sección, las salas especiales de decisión del CPACA, y por supuesto, las salas especiales de decisión de pérdida de la investidura de la Ley 1881 de 2018.

Igualmente, fueron establecidas un conjunto de reglas aplicables para el trámite del recurso en comento (recurso de apelación contra sentencia), las cuales se desarrollan a continuación:

- **Interposición y sustentación del recurso:** El recurso de apelación contra la sentencia deberá interponerse y sustentarse ante la sala especial de decisión de pérdida de la investidura que fungió como *a quo*, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de aquel (numeral 1 del artículo 14).
- **Concesión del recurso:** Si se cumplen con los requisitos de oportunidad, sustentación y legitimación, el ponente de la sentencia de primera instancia concederá el recurso y remitirá el expediente al secretario general de la corporación, quien repartirá el mismo entre los integrantes de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de aquellos que hicieron parte de la sala especial de decisión (numeral 2 del artículo 14).

- **Admisión del recurso:** Corresponderá al ponente en segunda instancia admitir el recurso de apelación. Dicha admisión será de plano si el recurrente no solicita pruebas; en el evento en el que estas sean pedidas, se decidirá si las mismas se decretan siguiendo las reglas que consagra el artículo 212 del CPACA (numeral 2 del artículo 14)
- **Traslados:** Del auto admisorio del recurso se correrá un traslado de tres (3) días para que la contraparte y al agente del Ministerio Público para que ejerza su derecho de defensa y contradicción y rinda concepto, respectivamente (numeral 3 del artículo 14).
- **Pruebas:** En el tema probatorio, se fijaron, expresamente o por remisión, las siguientes reglas:
  - a) De las oportunidades probatorias en segunda instancia: Cuando quien solicita pruebas es el apelante, deberá hacerlo con la presentación y sustentación del recurso (numeral 1 del artículo 14). Si quien las solicita, es la contraparte, deberá hacerlo durante el término de traslado del recurso (numeral 3 del artículo 14).
  - b) Del decreto: Las pruebas solicitadas por el apelante serán decretadas con la admisión el recurso (numeral 2 del artículo 14), mientras que las solicitadas por la contraparte, se hará una vez vencido el término de traslado a esta de aquel.

En todo caso, para uno y otro evento, las pruebas solicitadas serán decretadas cuando<sup>64</sup>: (i) exista acuerdo entre las partes, (ii) fueron decretadas en primera instancia, pero dejadas de practicar sin culpa

---

<sup>64</sup> Ley 1437 de 2011, cit., artículo 212.

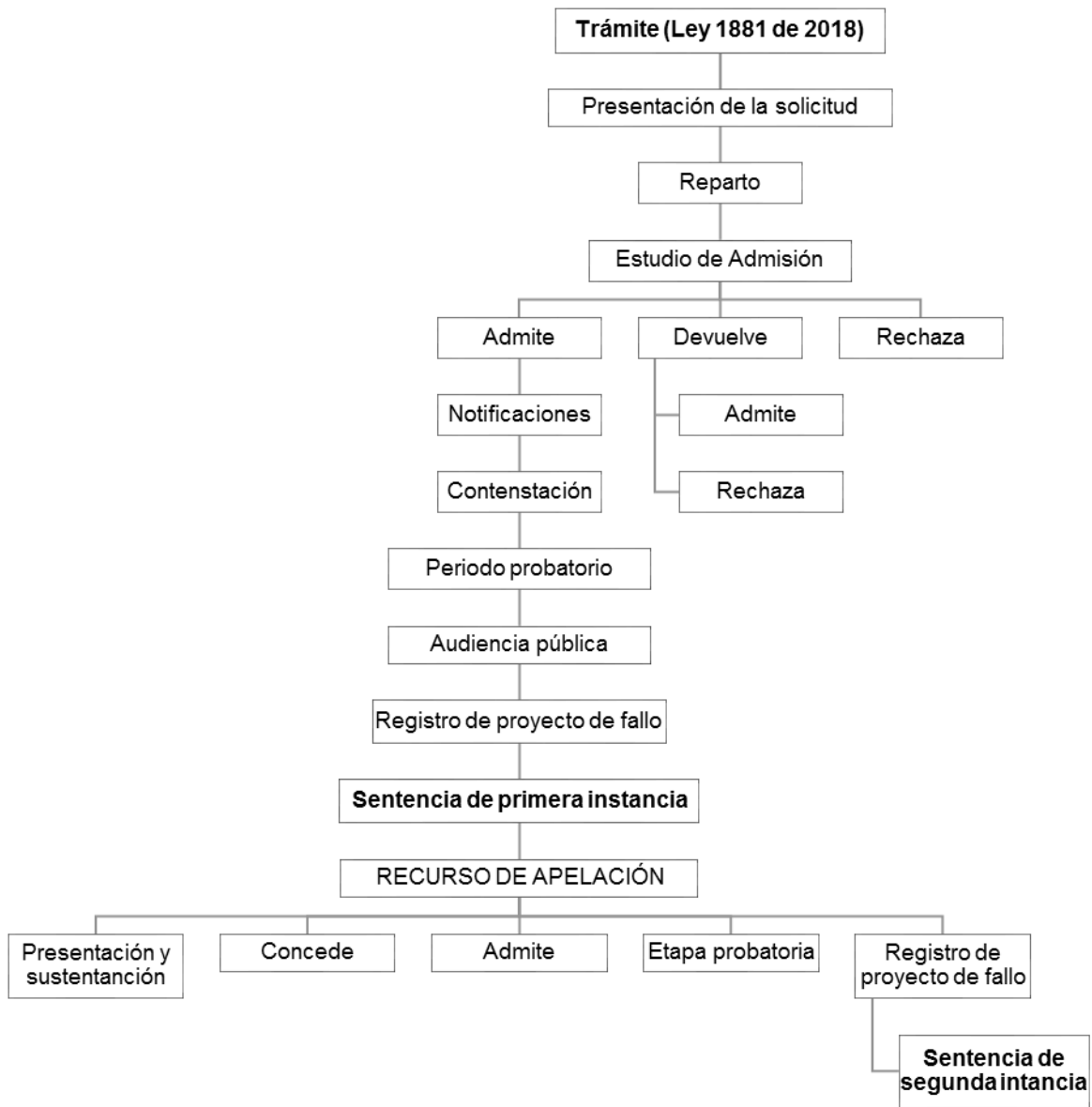
de la parte que las pidió, (iii) versen sobre hechos acaecidos una vez vencida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos, (iv) se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en primar instancia por caso fortuito, fuerza mayor o por obra de la contraparte, (v) con ellas se pretenda desvirtuar las pruebas a las que se refieren los numerales 3 y 4 del artículo 212 del CPACA.

- c) Del periodo probatorio: De conformidad con el párrafo único del artículo 212 del CPACA, el término para la práctica de las pruebas en segunda instancia no podrá exceder los diez (10) días hábiles.
- d) De las pruebas de oficio: En cuanto a las pruebas de oficio, resultan plenamente aplicables los mandatos contenidos en el artículo 213 del CPACA<sup>65</sup>.

- **Decisión**: Una vez admitido el recurso o vencido el término probatorio, el ponente registrará proyecto de fallo ante la Secretaría General de la corporación y se procederá a citar a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para que estudie, discuta y decida la ponencia.

---

<sup>65</sup> Artículo 213. Pruebas de oficio. En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes [...] Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días [...] En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decreta pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decreta.



Adicionalmente, como quiera que la consagración de la doble instancia no solo es una garantía respecto del fallo sino también de otras actuaciones dentro del proceso, la ley estableció al tenor de su artículo 21<sup>66</sup> que para la impugnación de

<sup>66</sup> “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”.



autos y demás aspectos procesales no reguladas, serían aplicables los mandatos del CPACA y del CGP.

En tal sentido, para el tema de impugnación de decisiones, sean estas de mero trámite o interlocutorias, el legislador dispuso la incorporación de los preceptos normativos contenidos en los artículos 125, 242, 243, 244 y 245 del CPACA, entre otros.

Ahora bien, una vez revisada la estructura del proceso tal como se viene haciendo líneas arriba, se advierte que lo transcrito resulta ser más una dificultad que una solución, pues no existe claridad sobre quien habrá de conocer el recurso, pues no se precisa si le corresponde a una sala unitaria, o a la sala especial de decisión de pérdida de la investidura o a la sala plena de la corporación, lo que puede constituir una verdadera omisión legislativa frente al tema.

Respecto del artículo 242 del CPACA relativo al recurso de reposición, y por expresa remisión del mismo en relación con la oportunidad y trámite a los artículos 318 y 319 del CGP, no se presenta mayor reparo, pues será el ponente (también denominado sala unitaria) quien deba volver sobre su decisión, para estudiarla de cara a los argumentos del recurso, y resolver, en audiencia o por escrito, si la confirma, modifica o revoca.

La verdadera encrucijada se presenta en la apelación de autos, pues de entrada la pregunta será: ¿A quién compete la resolución del recurso? Para entender el planteamiento se presentará un caso hipotético: La acción de pérdida de la investidura ha caducado, no obstante, el ciudadano incoa una demanda. De acuerdo con el mandato del artículo 125 del CPACA, en el caso de los jueces colegiados, el auto por medio del cual se rechaza la demanda será de sala, en este caso, de la sala especial de decisión de pérdida de la investidura.

En el caso en el que dicha providencia sea impugnada, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 243 ibidem, será susceptible del recurso de apelación y, en consecuencia, el interesado “[...] deberá [interponerlo] y [sustentarlo] por escrito dentro de los tres (3) días siguientes [a la notificación,] ante el juez que [profirió la decisión]”<sup>67</sup>.

En cuanto al trámite, el numeral 3 del artículo 244 ídem, prevé que “[u]na vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano”, momento en el cual podrían presentarse inconvenientes tal como se detalla a continuación:

A partir de lo expuesto previamente, en principio le correspondería a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el conocimiento y decisión de esa impugnación, sin embargo, en términos de economía, eficiencia y celeridad resulta sumamente inconveniente que sea aquel cuerpo colegiado, integrado esta vez por veintidós (22) consejeros de Estado, quien determine si confirma el rechazo de la pérdida de investidura por la configuración del fenómeno de la caducidad, toda vez que la dinámica de una Sala Plena es mucho más parsimoniosa debido a la posibilidad de intervención de una mayor cantidad de magistrados, y la exposición de puntos de vista no siempre concordantes, motivo por el cual es más difícil llegar a consensos.

Por tal motivo, en esta ocasión se proponen como verdaderas soluciones, ante la laguna normativa, las siguientes:

1. Una primera opción sería asignarle el conocimiento del recurso de apelación a la sala de decisión que le sigue en turno, y señalar que dicha intervención no da lugar a que se configure la causal de impedimento o recusación consistente en “[h]aber conocido del proceso o realizado

---

<sup>67</sup> Ley 1437 de 2011, cit., artículo 244, numeral 2.

cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes [dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad]” contenida en el numeral 2 del artículo 141 del CGP, pues tal como ocurre en el trámite del recurso de súplica, quienes resuelven el recurso están habilitados para luego conocer el asunto de fondo.

2. Una segunda respuesta a la problemática planteada, siguiendo la línea anterior, podría ser la de asignar a la sala especial de decisión que sigue en turno la función de sala de impugnaciones, con la nota diferenciadora respecto del numeral 1, de que, en aras de preservar la imparcialidad del juzgador, se separaría del conocimiento del recurso de apelación contra la sentencia a los miembros de esta última, para que no ejerzan funciones judiciales frente a un mismo asunto de manera sucesiva. En este evento la apelación de la sentencia sería resuelta por los 17 miembros restantes de la Sala Plena de lo Contencioso – Administrativo (27 consejeros de Estado, menos cinco de la sala especial de decisión de pérdida de la investidura y menos 5 más de la sala de impugnaciones)<sup>68</sup>.
3. Una tercera y última propuesta, consiste en que las decisiones interlocutorias en el trámite de la primera instancia sean decididas y/o proferidas de ponente (o sala unitaria), para que resulte aplicable sin mayor modulación el recurso de súplica. En ese sentido, la impugnación de la decisión de ponente de rechazar la demanda de pérdida de la investidura de un congresista sería conocida por el resto de los consejeros de Estado que conformen la respectiva sala especial de decisión.

En uno u otro caso, es necesaria una intervención normativa: en la primera bastaría con una modificación al Acuerdo 11 de 2018 de la Sala Plena del Consejo

---

<sup>68</sup> Solución pensada a partir de las consideraciones del fallo Procola contra Luxemburgo de 28 de septiembre de 1995 de la Corte Europea de Derechos Humanos.

de Estado<sup>69</sup> en la que se regule detalladamente la operabilidad de la impugnación de autos de cara a la conformación y funcionamiento de las salas especiales de decisión de pérdida de la investidura, en la segunda, dicha intervención, desde el plano formal, resulta más compleja, pues sería necesaria la intervención expresa por parte del legislador en tal sentido, pues habría que adicionar el CPACA<sup>70</sup> para permitir que los autos interlocutorios sean proferidos por el ponente y en el caso de que la naturaleza de los mismos indique que deban ser susceptibles de apelación, se pueda interponer el recurso de súplica.

He aquí el punto donde se estructura la insuficiencia de la solución planteada de cara al sistema interamericano de protección de derechos humanos, pues mientras la CIDH en sus providencias ha sostenido que no basta con la concepción de recursos o medios de impugnación desde una perspectiva meramente formal, sino que realmente los procedimientos deben garantizar los derechos de defensa y contradicción dentro del marco del debido proceso, la Ley 1881 de 2018 enuncia la posibilidad de impugnar los autos sin precisar la operabilidad de ese mecanismo, situación que, como se indicó en precedencia, podría hacer nugatoria la garantía de la doble instancia frente a la indeterminación de del procedimiento a seguir.

No sobra aclarar que, si bien es cierto la jurisprudencia de la CIDH, se refiere expresamente a sentencias y/o fallos<sup>71</sup>, decisiones tales como el rechazo de la

---

<sup>69</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Acuerdo 11 de 31 de enero de 2018, Bogotá.

<sup>70</sup> Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

<sup>71</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 2 de julio de 2004, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica: “159. La Corte ha indicado que el derecho de recurrir del fallo, consagrado por la Convención, no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculpado, ante el que éste tenga o pueda tener acceso. Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por la Convención, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto. Conviene subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, incluyendo la tramitación de los recursos ordinarios que se interpongan contra la

demanda representan hitos en el proceso de tal magnitud que pueden incidir en el derecho de acceso a la administración de justicia, concatenado al debido proceso, el derecho de defensa y contradicción.

## V. CONCLUSIONES.

- La Ley 1881 de 2018 definió expresamente la pérdida de investidura como un proceso sancionatorio, manejo que solo se le había dado a esta institución vía jurisprudencial y doctrinaria, mas no legal. Sobre el particular, la Corte Constitucional colombiana había sostenido con suficiente antelación que la pérdida de la investidura junto con el derecho penal, el derecho disciplinario, el derecho contravencional y el derecho administrativo sancionatorio (o correccional), constituyen las cinco manifestaciones del *ius puniendi* del Estado o derecho sancionador del Estado<sup>72</sup>.
- La decisión de implementar de estructuras procedimentales de única o doble instancia para la pérdida de la investidura hace parte del espectro de temáticas sobre las cuales existe libertad de configuración legislativa, toda vez que dicho tópico no fue tratado por el constituyente de 1991 y, en consecuencia, de forma concatenada, se habilitó al legislador para tal fin. Por lo tanto, a pesar de que la regulación primigenia o base del mecanismo que se estudia, dada su importancia, reposa en el texto constitucional, no se requiere de una reforma de dicha magnitud (entiéndase constitucional) para adoptar uno u otro modelo procesal de los reseñados en precedencia.

---

sentencia [...] 161. De acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, cual es la eficaz protección de los derechos humanos, se debe entender que el recurso que contempla el artículo 8.2.h. de dicho tratado debe ser un recurso ordinario eficaz mediante el cual un juez o tribunal superior procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias al derecho. Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. Al respecto, la Corte ha establecido que “no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces”, es decir, deben dar resultados o respuestas al fin para el cual fueron concebidos.

<sup>72</sup> Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C – 948 de 6 de noviembre de 2002, Bogotá.

- El proceso de única instancia de que trata la Ley 144 de 1994 tuvo justificación constitucional en el análisis realizado en el año 2012, no obstante, si el mismo fuere sometido a un estudio de control de convencionalidad a la luz de los más recientes pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puede advertirse que no cumple con los lineamientos que sobre el debido proceso no penal ha trazado la misma.

Frente a esta situación, dada la pertenencia del Estado colombiano al sistema interamericano de protección de derechos humanos, y específicamente, como miembro ratificado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, aquel está en la obligación (e incluso en mora) de adoptar las medidas pertinentes en la legislación interna para garantizar los derechos de la convención, entre ellos, las denominadas garantías judiciales (artículo 8.2 de la CADH), a partir del mandato de convencionalidad no exclusivamente al poder judicial, sino a todas las autoridades del Estado.

- No existe antinomia entre la Carta Política de 1991 y el derecho convencional, en torno a la doble instancia en procesos sancionatorios de carácter no penal, pues la norma de la doble instancia contenida en el artículo 31 superior, es una previsión transversal a toda clase de litigios contencioso en diversas materias (civil, administrativo, familia, comercial) en donde la regla general es el establecimiento de esta garantía (la doble instancia) en cualquier clase de proceso, a la que se prevé un “régimen de excepción” para aquellas materias que considere el legislador no ameritan de la doble instancia pues existe suficientes garantías procesales auxiliares que hacen efectivo el derecho de defensa y acceso a la administración de justicia.

En todo caso, aquellos procesos de naturaleza no sancionatoria (v. gr., en materia civil, familia, comercial, e incluso contencioso administrativo, jurisdiccional o no) son susceptibles de adoptar modelos de única instancia, siempre y cuando se respeten los lineamientos de la sentencia C – 254A de 29 de marzo de 2009.

Cuestión diferente, si se tratare de normas infraconstitucionales que desarrollen en cierta medida el *ius puniendi* del Estado de cara al derecho convencional, pues (1) al haber sido delimitado el debido proceso no penal vía jurisprudencia de la CIDH, y (2) al ser dichos pronunciamientos (la tesis jurídica) parte de los parámetros del control de constitucionalidad, aquellas devienen en inexecutable.

- El fenómeno de la mutación convencional, entendida como el cambio de interpretación de una norma convencional sin alterar su componente formal (la disposición en si misma) tiene la potencialidad de levantar la cosa juzgada constitucional, para someter a estudio las normas jurídicas de cara a una nueva interpretación de los parámetros de control. Situación bajo la cual, hubiese sido posible intentar nuevamente la declaratoria de inexecutable de la expresión “en única instancia” de la Ley 144 de 1994.
- El establecimiento de recursos o medios de impugnación en la Ley 1881 de 2018 no satisface el contenido convencional de la garantía de la doble instancia. Ello se debe a la falta de indeterminación de los elementos básicos que faciliten la operabilidad de aquellos. A título meramente ejemplificativo, la falta de definición de las reglas de competencia para conocer de la impugnación de los autos durante el trámite de la primera instancia del proceso de pérdida de la investidura de congresistas hace nugatoria la garantía que pretendía establecerse.

Tal como se dijo líneas atrás, pensar que la garantía de doble instancia se refiere solo al fallo, desconoce la existencia de decisiones interlocutorias de especial relevancia para el proceso con las cuales podría incluso llegarse a coartarse el derecho de acceso a la administración de justicia.

## VI. ANEXO.

### COMPARACIÓN NORMATIVA: LEY 144 DE 1994 VS. LEY 1881 DE 2018

Ley 144 de 1994	Ley 1881 de 2018
	<p><b>Artículo 1. 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.</b></p> <p><b>Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.</b></p> <p><b>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.</b></p>
<p>Artículo 1. El <b>Consejo de Estado</b> conocerá y sentenciará en <b>única instancia</b> 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.</p>	<p>Artículo 2. Las <b>Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado</b> conocerán en <b>primera instancia</b> 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 <b>Sala Plena de lo Contencioso Administrativo</b> será competente para decidir el <b>recurso de apelación</b> frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.</p>



	<b>Parágrafo. El Consejo de Estado conformará Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Inversión, las cuales estarán conformadas por 5 Magistrados, uno por cada sección.</b>
Artículo 2. El <b>Consejo de Estado</b> dispondrá de un <b>plazo no mayor de veinte (20) días hábiles</b> contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación, <b>para sentenciar el proceso.</b>	Artículo 3. La <b>Sala Especial de Decisión de Pérdida de inversión</b> dispondrá de un <b>plazo no mayor de veinte (20) días hábiles</b> contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación, <b>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.</b>
Artículo 3. Cuando la solicitud sea formulada por la Mesa Directiva de la Cámara a la cual pertenezca el Congresista, ésta deberá ser <b>enviada al Consejo de Estado</b> , junto con toda la documentación correspondiente.	Artículo 4. Cuando la solicitud sea formulada por la Mesa Directiva de la Cámara a la cual pertenezca el Congresista, esta deberá ser <b>enviada a la Secretaría General del Consejo de Estado</b> , junto con toda la documentación correspondiente.
Artículo 4. 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 inversión 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 5. Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano, esta deberá formularse por escrito y contener, al menos:  a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la fórmula;  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 inversión 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 1. No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.  <b>Parágrafo 2. Cuando el solicitante pretenda hacer valer dentro del proceso una prueba pericial, deberá aportar el dictamen con la solicitud.</b>
	<b>Artículo 6. La demanda deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de inversión, so pena de que opere la caducidad.</b>
Artículo 6. La solicitud deberá ser presentada personalmente por su signatario, ante el Secretario	Artículo 7. La solicitud deberá ser presentada personalmente por su signatario, ante la Secretaría

<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Artículo 7. Recibida la solicitud en la Secretaría, será repartida por el <b>presidente del Consejo de Estado</b> 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.</p> <p>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 <b>diez (10) días siguientes a su notificación</b>, los requisitos o documentos exigidos. <b>El incumplimiento de la orden dará lugar a las sanciones legales pertinentes.</b></p>	<p>Artículo 8. 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.</p> <p>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 y <b>dentro del plazo que considere oportuno</b>, completar o aclarar los requisitos o documentos exigidos.</p>
<p>Artículo 8. 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.</p>	<p>Artículo 9. 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.</p> <p><b>Parágrafo 1. El congresista podrá actuar en el proceso sin necesidad de apoderado judicial.</b></p> <p><b>Parágrafo 2. Cuando el congresista pretenda hacer valer dentro del proceso una prueba pericial, deberá aportar el dictamen con la contestación de la demanda.</b></p>
<p>Artículo 9. El Congresista dispondrá de los <b>tres (3) días siguientes</b>, 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.</p>	<p>Artículo 10. El congresista dispondrá de los <b>cinco (5) días siguientes</b>, 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.</p>
<p>Artículo 10. 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</p>	<p>Artículo 11. 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</p>

cumplirá dentro de los dos (2) días siguientes.	cumplirá dentro de los dos (2) días siguientes.
<p>Artículo 11. A la audiencia pública asistirá <b>el Consejo de Estado</b> y será presidida por el Magistrado ponente.</p> <p>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.</p> <p>Las partes podrán presentar al final de su intervención un resumen escrito.</p>	<p>Artículo 12. A la audiencia pública asistirá <b>la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura</b> y será presidida por el Magistrado ponente. <b>Esta diligencia quedará registrada en medio magnético para que obre dentro del expediente.</b></p> <p>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.</p> <p>Las partes podrán presentar al final de su intervención un resumen escrito.</p>
<p>Artículo 12. Realizada la audiencia, el Magistrado ponente, deberá registrar el Proyecto de Sentencia, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y citará <b>al Consejo de Estado</b> para estudiar y discutir la ponencia presentada. La decisión se tomará por mayoría de votos de los miembros que la integran.</p>	<p>Artículo 13. Realizada la audiencia, el magistrado ponente, deberá registrar el proyecto de sentencia, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y citará a <b>la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura</b> para estudiar y discutir la ponencia presentada. La decisión se tomará por mayoría de votos de los miembros que la integran.</p>
	<p><b>Artículo 14. El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se sujetará a las siguientes reglas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>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.</b></li> <li><b>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.</b></li> <li><b>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</b></li> </ol>

	<p>de pruebas, en los términos del artículo <a href="#">212</a> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y presente concepto, respectivamente.</p> <p><b>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.</b></p>
<p>Artículo 13. Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al <b>Ministerio de Gobierno</b> 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.</p>	<p>Artículo 15. Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al <b>Ministerio del Interior</b> 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.</p>
<p>Artículo 14. Cuando se formulen acusaciones por varios ciudadanos éstas se acumularán a la admitida primero, siempre que no se haya decretado la práctica de pruebas.</p>	<p>Artículo 16. Cuando se formulen acusaciones por varios ciudadanos estas se acumularán a la admitida primero, siempre que no se haya decretado la práctica de pruebas.</p>
<p>Artículo 15. 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.</p>	<p>Artículo 17. 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.</p>
<p>Artículo 16. Conflicto de intereses. Definición: Los Congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación para que, decida si los Congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.</p>	<p>Artículo 18. Conflicto de intereses. Los congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servidos 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.</p>
<p>Artículo 17. Recurso extraordinario especial de revisión. Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los <b>cinco (5) años siguientes a su ejecutoria</b> las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el <a href="#">artículo 188</a> del</p>	<p>Artículo 19. Son susceptibles del recurso extraordinario especial de revisión, interpuesto dentro de los <b>dos (2) años siguientes a su ejecutoria</b>, las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario, por las causales establecidas en el <a href="#">artículo 250</a> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo</p>

<p><b>Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:</b></p> <p>a) Falta del debido proceso;</p> <p>b) Violación del derecho de defensa;</p>	<p><b>Contencioso Administrativo.</b></p> <p><b>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.</b></p>
<p>Artículo 18. Para los efectos del numeral 1 del artículo <b>180 Constitución Nacional</b>, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de Parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado.</p>	<p>Artículo 20. Para los efectos del numeral <b>1</b> del artículo 180 <b>Constitución Política</b>, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado.</p>
	<p><b>Artículo 21. 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.</b></p>
	<p><b>Artículo 22. Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables, en lo que sea compatible a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados.</b></p>
	<p><b>Artículo 23. Los procesos que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigencia de esta ley, deberán ser enviados a la Secretaría General, 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.</b></p>
<p>Artículo 19. Esta Ley deroga y modifica las disposiciones legales anteriores y rige desde la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 24. 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>

## **VII. BIBLIOGRAFÍA.**

### **a. Doctrina.**

#### **1. Obras generales y especializadas.**

- Hernández Enríquez, Alier Eduardo, *La pérdida de investidura de congresistas y concejales*, 1ra Ed., Bogotá, Colombia, Rodríguez Quito Editores, 1998.
- Poveda Perdomo, Alberto. Poveda Perdomo, Guillermo, *La pérdida de la investidura de congresistas, diputados, concejales y ediles*, Bogotá, Colombia, Leyer, 2002.
- Brito Ruiz, Fernando, *Pérdida de la investidura de los Congresistas. Una sanción de naturaleza política*, Bogotá, Colombia, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2004.
- González González, Diego Alejandro. *El control de convencionalidad: una utopía en los procesos contra aforados y otros ensayos jurídicos*, Bogotá, Colombia, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios, 2017.

#### **2. Artículos de revistas académicas:**

- Castilla Juárez, Karlos A. “Control de convencionalidad interamericano: una mera aplicación del derecho internacional”, en *Revista de Derecho del Estado*, n.º 33, julio – diciembre de 2014, pp. 149-172.
- Julio Estrada, Alexei. “Comentario al artículo “Control de convencionalidad interamericano: una mera aplicación del derecho internacional” de Karlos A. Castilla Juárez”, en *Revista de Derecho del Estado*, n.º 34, enero – junio de 2015, pp. 51-54.

- Ruiz-Morales, Manuel, “El control de convencionalidad y los sistemas de protección de los derechos humanos americano y europeo: su recepción en el caso argentino y español” en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, n.º 21 (2017) p. 129-160.

## **b. Jurisprudencia.**

### **1. Corte Constitucional.**

- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C – 319 de 14 de julio de 1994, Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C – 254A de 29 de marzo de 2012, Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU – 712 de 17 de octubre de 2013, Bogotá.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 540 de 6 de julio de 2011, Bogotá.
- Corte Constitucional, Sentencia T – 388 de 26 de junio de 2015, Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C – 948 de 6 de noviembre de 2002, Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C – 284 de 13 de mayo de 2015, Bogotá.

### **2. Consejo de Estado.**

- Consejo de Estado de Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 15 de noviembre de 2017, expediente 1131-2014, Bogotá.
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 31 de agosto de 2015, radicación 08001233100020140065201 (PI), Bogotá.

- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 17 de agosto de 1994, expediente AC-1899, Bogotá
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 12 de octubre de 2017, radicación 11001031500020170100801 (AC), Bogotá.

### **3. Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 2 de julio de 2014, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 17 de noviembre de 2009, caso Barreto Leiva vs. Venezuela.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución de 20 de marzo de 2013 de supervisión cumplimiento de la sentencia en el caso Gelman vs. Uruguay.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 23 de noviembre de 2012, caso Mohamed vs. Argentina.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 3 de mayo de 2016, caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala.

### **c. Normativa.**

#### **1. Nacional.**

##### **1.1. Actos legislativos.**

- Congreso de la república de Colombia, Acto Legislativo 1 de 4 de diciembre de 1979, “por el cual se reforma la Constitución Nacional”, en Diario Oficial, 35416, 20 de diciembre de 1979, Bogotá.



## 1.2. Leyes.

- Congreso de la República de Colombia, Ley 5 de 17 de junio de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” en Diario Oficial, núm. 40.483, 18 de junio de 1992, Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 144 de 13 de julio de 1994, “por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas” en Diario Oficial, núm. 41.449, 19 de julio de 1994, Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 446 de 7 de julio de 1998, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia” en Diario Oficial, núm. 43.335, 8 de julio de 1998, Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” en Diario Oficial núm. 47.956 de 18 de enero de 2011, Bogotá
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1564 de 12 de julio de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” en Diario Oficial, núm. 48.489, 12 de julio de 2012, Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 16 de 30 de diciembre de 1972, “por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San

José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969” en Diario Oficial, núm. 33.780, 5 de febrero de 1973, Bogotá.

- Congreso de la República de Colombia, Ley 1881 de 15 de enero de 2018, “por la cual se establece el procedimiento de Pérdida de la Investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones” en Diario Oficial, núm. 50.477, 15 de enero de 2018, Bogotá.

### **1.3. Decretos.**

- Presidencia de la República de Colombia, Decreto Ley 1400 de 6 de agosto de 1970, “por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil” en Diario Oficial núm. 33.150, 21 de septiembre de 1970, Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto Ley 196 de 12 de febrero de 1971, “por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía” en Diario Oficial núm. 33.255, 10 de marzo de 1971, Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto Ley 1 de 1984, “por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo” en Diario Oficial núm. 36.430, 10 de enero de 1984, Bogotá

### **1.4. Proyectos de ley.**

- Congreso de la República de Colombia, proyecto de Ley 263 de 2017, Cámara de Representantes, “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” en Gaceta del Congreso, 300, 4 de mayo de 2017, Bogotá.

### **1.5. Reglamentos.**

- Consejo de Estado, Sala Plena, Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1998, Bogotá.
- Consejo de Estado, Sala Plena, Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003, Bogotá.
- Consejo de Estado, Sala Plena, Acuerdo 321 de 2 de diciembre de 2014, Bogotá.
- Consejo de Estado, Sala Plena, Acuerdo 11 de 31 de enero de 2018, Bogotá.

### **1.6. Gacetas.**

- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, Gaceta Constitucional 51, 16 de abril de 1991, Bogotá.

## **2. Internacional.**

- Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969.
- Organización de Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966
- Consejo Europeo, Protocolo 7 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 22 de noviembre de 1984.