



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO

Oficina de Asistencia Técnica Legislativa

ASUNTO:	<i>Estudio de Antecedentes</i>
TEMA:	<i>Viabilidad jurídica de una eventual reforma a la institución de la pérdida de investidura de congresistas</i>
SOLICITANTE:	<i>Presidencia Cámara de Representantes</i>
PASANTES A CARGO:	<i>David Guillermo Osorio Tamayo</i>
MENTOR A CARGO	<i>Dr. Fernando Giraldo García</i>
FECHA DE SOLICITUD:	<i>28 de Septiembre de 2004</i>
FECHA DE ASIGNACION:	<i>25 de Noviembre de 2004</i>
FECHA DE CONCLUSIÓN:	<i>23 de Febrero de 2005</i>

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD:

La doctora Zulema Jattín Corrales Presidenta de la Cámara de Representantes, solicitó a la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, OATL, la elaboración de un anteproyecto de ley sobre la posible modificación de la Ley 144 de 1994, sin embargo, la Comisión de Modernización consideró que era conveniente que se realizara primero un análisis de la materia y de la viabilidad jurídica de una posible modificación de la misma por parte del legislativo. En consecuencia, se decidió realizar un Estudio de Antecedentes sobre la viabilidad jurídica de una eventual reforma de la Ley 144 de 1994, que reglamentó el procedimiento de Pérdida de Investidura de los congresistas; el cual incluyera el régimen constitucional, legal y jurisprudencial sobre la materia, y una recolección de las posiciones académicas sobre la misma.

RESUMEN EJECUTIVO:

Desde su introducción¹ en la Constitución de 1991, el régimen de pérdida de investidura en Colombia ha sido motivo de constantes debates políticos y académicos, en los que se han tratado aspectos que van desde su régimen general y las causales estipuladas, hasta la posibilidad de que el Legislativo entre a modificar dicho régimen. El presente estudio, se ha desarrollado con el objetivo de servir al Congreso de la República como una herramienta académica, que en la medida de lo posible, le permita acercarse de forma más clara a los debates que giran alrededor de la institución de la pérdida de investidura y a la posibilidad de una modificación del régimen normativo de esta institución por vía congresional.

¹ Aunque la institución de la pérdida de investidura se encontraba consagrada en la legislación colombiana a partir del Acto Legislativo 01 de 1979, este estudio únicamente hace referencia a la legislación vigente.

Vale la pena precisar, que este estudio se realizó bajo parámetros netamente técnicos; en ese sentido, las posiciones y argumentos presentados y las recomendaciones que este documento plantee, están sujetos a la legislación, la jurisprudencia y a los pronunciamientos realizados sobre el tema por académicos. De tal forma, el objetivo de este estudio no es asumir una posición inflexible sobre el tema, sino por el contrario, mostrar de forma objetiva las diversas posiciones que se han planteado al respecto y realizar recomendaciones técnicas sujetas a hechos y posibilidades reales.

El resumen ejecutivo está dividido en cuatro partes: en primer lugar, se señalan las normas que se tendrían que modificar para cambiar ciertos aspectos del actual régimen de pérdida de investidura consagrado en la Constitución Política de 1991. En segundo lugar, se presenta el debate que se ha planteado, sobre si el Congreso puede o no modificar el régimen de pérdida de investidura por vía legal, o sólo mediante disposiciones constitucionales². En tercer lugar y respondiendo a la solicitud, se trabajan de forma individual los principales cuestionamientos y críticas que se han hecho a la institución de pérdida de investidura, como son: la modificación de las causales consagradas en la Constitución y la Ley, la posibilidad de una gradualidad de las sanciones que estas causales generen y la inclusión de una doble instancia, ya sea sancionatoria y/o de apelación, que garantice un proceso con plenas garantías para el procesado. Finalmente, se realiza una breve síntesis de lo planteado en los puntos anteriores y se presentan algunas recomendaciones sobre la materia.

I. Normas que tendrían que modificarse con el fin de reformar el régimen de pérdida de investidura de los congresistas.

El régimen de pérdida de investidura de congresistas, se encuentra consagrado en la Constitución Política de 1991, la cual a través de sus artículos 110, 179, 183 y 184 establece el conjunto de normas que regulan esta institución, sus causales y competencias. El Legislativo ha desarrollado la norma constitucional a través de las siguientes leyes: Ley 5ª de 1992, en la que se desarrollan los regimenes de incompatibilidades e inhabilidades de congresistas³ y las causales de pérdida de investidura; Ley 144 de 1994, que establece el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas; y finalmente, la Ley 446 de 1998, que reafirma lo plasmado en la Constitución Política respecto a la competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado como instancia única de trámite y decisión del proceso de pérdida de investidura.

Teniendo en cuenta lo anterior, cualquier modificación que se le pretenda realizar al régimen de pérdida de investidura debe ajustarse a una jerarquización normativa. Es decir, que en primera instancia, se debe reformar la Constitución Política y posteriormente las leyes que desarrollan lo estipulado en esta.

En varias oportunidades en el Congreso se ha planteado el interés por modificar el régimen de pérdida de investidura de congresistas; específicamente lo relacionado con la graduación de las causales que la generan y de las sanciones en que pueden derivar dichas causales, y en la precisión y claridad en las mismas. De igual forma, el Legislativo también ha contemplado la necesidad de establecer una segunda instancia, ya sea sancionatoria y/o de apelación del proceso de pérdida de investidura.

² Cuando se habla de modificaciones mediante disposiciones constitucionales, se hace referencia a aquellas que se realizan a través de un acto legislativo y no mediante un proyecto de ley.

³ Las cuales según el numeral 1° del artículo 183 de la C.P. son parte de las causales de pérdida de investidura.

A continuación, se presenta una recopilación de la normatividad que debería modificarse para satisfacer los aspectos mencionados en el párrafo anterior. Las reformas planteadas en los siguientes cuadros se desarrollan en la tercera parte de este documento, cuando se entre a analizar cada tema de forma independiente.

Constitución Política de 1991

Artículo	Objetivo de la modificación
Artículo 183.	- Graduación de las causales y sanciones, con relación a la violación de los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses. (Inciso 1°). - Modificación de las causales establecidas en los Incisos 2°, 3°, 4° y 5° respecto a una graduación de sanciones.
Artículo 184.	- Establecimiento de una segunda instancia de sanción y/o de apelación, en relación con el proceso de pérdida de investidura de los congresistas.

Ley 5ª de 1992

Artículo	Objetivo de la modificación
Artículo 270.	- Modificación del inciso 4º con respecto al establecimiento de una segunda instancia de sanción y/o de apelación. Esta reforma, sería consecuente con los cambios realizados en el artículo 184 de la C.P.
Artículo 271.	- Modificación con respecto a la graduación de las causales y sanciones del régimen de pérdida de investidura. Esta reforma, sería consecuente con los cambios realizados en el artículo 183 de la C.P.
Artículo 296.	- Modificaciones referentes a la graduación de causales y sanciones, en consecuencia con los cambios establecidos en el artículo 183 de la C.P.

Ley 144 de 1994

Artículo	Objetivo de la modificación
Artículo 1.	- Modificación con respecto al establecimiento de una segunda instancia de sanción y/o de apelación. Esta reforma, sería consecuente con los cambios realizados en el artículo 184 de la C.P.
Artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 17.	- En caso de establecerse una segunda instancia, estos artículos deberían modificarse con el objetivo de desarrollar y aclarar el trámite del proceso de pérdida de investidura.
Artículo nuevo.	- Establecimiento de un artículo nuevo en el cual se especifique la graduación de causales y sanciones que generen pérdida de investidura para los congresistas, en desarrollo de lo establecido por el artículo 183 de la C.P.

Ley 446 de 1998

Artículo	Objetivo de la modificación
Artículo 33 incisos 8º y 10º, y Artículo 48.	- Modificación con respecto al establecimiento de una segunda instancia de sanción y/o de apelación. Esta reforma, sería consecuente con los cambios realizados en el artículo 184 de la C.P.

II. Debate sobre si el Congreso puede modificar el régimen de pérdida de investidura por vía legal, o si sólo puede ser modificado mediante disposiciones constitucionales.

Antes de entrar a discutir de qué forma podría el Congreso modificar el régimen de pérdida de investidura, vale la pena preguntarnos, si el Legislativo está o no facultado para realizar dichas modificaciones, ya sea por vía legal o constitucional. Las posiciones frente a este interrogante han estado divididas tanto en el medio político como en el académico, y no se ha sentado una posición que tenga la última palabra respecto a este tema, tal como podría ser un pronunciamiento de la Corte Constitucional al respecto. Sin embargo, algunos académicos, han dado importantes luces frente a este debate; es así, como el doctor Fernando Brito Ruiz, refiriéndose a sí el Congreso como constituyente derivado o secundario tendría atribuciones para modificar el régimen de pérdida de investidura; afirma en su libro *“Pérdida de Investidura de los congresistas en Colombia”*, que “el Legislativo estaría habilitado para hacerlo, (pero) bajo la condición de que las nuevas disposiciones mantengan las bases y principios de dicho régimen, por lo tanto, no podría alterarlos en su esencia so pena de inconstitucionalidad”⁴. Por otra parte, a través de la Sentencia No. C-319 de 1994 de la Corte Constitucional, el entonces Procurador General de la Nación afirmaba con relación al tema de pérdida de investidura que “al legislador le está vedado introducir requisitos no contemplados en la Carta Política para convertir al Congreso en juez de su propia causa”⁵, dejando claro con lo anterior, que el Legislativo no estaría facultado para realizar dichas modificaciones.

En cuanto a la forma de realizar esta modificación, una de las preguntas que ha generado mayor debate entre grupos académicos y políticos, es sí ¿el Congreso puede modificar su propio régimen de pérdida de investidura a través de la ley o debe hacerlo mediante disposiciones constitucionales? Como se podría esperar, las respuestas a este interrogante han estado profundamente divididas. En primera instancia se encuentran quienes se oponen a que el Congreso modifique el régimen de pérdida de investidura por medio de una ley e indican que estas modificaciones deben hacerse a través de un acto legislativo. Entre los argumentos adoptados por los partidarios de esta posición encontramos los siguientes:

En primer lugar, se ha mencionado que el Congreso no está facultado para modificar el régimen de pérdida de investidura a través de la ley porque este es materia de disposición Constitucional. En este sentido, el doctor Fernando Brito afirma que: “el legislador no está facultado para consagrar nuevas incompatibilidades o inhabilidades o para modificar las existentes, pues por tratarse de un reparto de poder político entre las ramas del poder público (cualquier modificación) debe ser hecha directamente por el constituyente, todo conduce a sostener que el constituyente previó que el tema fuera materia de disposición constitucional, no

⁴ Brito Ruiz Fernando. *Pérdida de investidura de los congresistas. Una sanción de naturaleza política*. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Colección derecho disciplinario No. 8. Bogotá. Agosto de 2004. P. 81.

⁵ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No. C-319 de 1994. P. 7.

legal, para evitar que por vía del Congreso se entrara a modificar o reducir las condiciones impuestas”⁶.

Así mismo, el doctor José Samuel Ramírez Poveda, en su texto *“La Acción de Pérdida de Investidura de los congresistas”* señala: “que las causales de pérdida de investidura para congresistas son de reserva constitucional, por lo que la ley no puede establecer (causales) adicionales”⁷. Respecto a esto, la Corte Constitucional en Sentencia C-247 de 1995, señaló que se declarará inexecutable la referencia a la ley en cuanto al señalamiento de nuevas causales de pérdida de investidura, pues la enunciación hecha en la carta es taxativa y no autoriza al legislador para ampliar los motivos de la sanción⁸.

De igual forma, algunos miembros del Congreso de la República están de acuerdo con esta posición. El Representante a la Cámara Zamir Silva Amin, considera que: “en ninguna parte de la Constitución Política se restringe el poder constituyente del Congreso, el Legislativo puede modificar el régimen de pérdida de investidura en cualquier sentido. En caso de reducir las (causales) existentes el Congreso puede hacerlo por vía constituyente, es decir, a través de un acto legislativo”⁹. Por su parte, el Senador Darío Martínez Betancourt mencionó al respecto que: “revisando con lupa el texto constitucional encontramos que el poder del constituyente derivado efectivamente no tiene límites. Es más podríamos nosotros derogar la pérdida de investidura y no incurriríamos en conflicto de intereses, ¿por qué? porque estamos autorizados por la Carta para reformar todo lo atinente al Congreso, en su organización y en su funcionamiento, podríamos hacer desaparecer en un acto legislativo todas las normas sobre pérdida de investidura”¹⁰.

En segunda instancia, se encuentran quienes están de acuerdo con que el Congreso modifique el régimen de pérdida de investidura por vía legal. El principal argumento de los partidarios de esta posición se apoya en el artículo 150 de la Constitución Política, el cual señala en su inciso primero que al Congreso le corresponde la función de interpretar, reformar, derogar y hacer las leyes. Siguiendo lo estipulado en la norma constitucional, quienes están de acuerdo con esta posición, sostienen que el Congreso de la República tiene la facultad constitucional de modificar cualquier materia que sea sujeto de legislación, como lo es la institución de la pérdida de investidura que está consagrada en las Leyes 5ª de 1992, 144 de 1994 y 446 de 1998.

En conclusión, podemos observar que se han presentado dos discusiones frente a una posible modificación del régimen de pérdida de investidura. En primer lugar, se discute si el Congreso tiene o no la facultad de modificar dicho régimen, ya sea a través de una ley o de un acto legislativo. Y en segundo lugar, se ha generado un debate, en torno a si dicha modificación debe realizarse por vía legal o mediante disposiciones constitucionales. Basándose en lo expuesto por académicos, políticos e instituciones del Estado; este estudio considera que el Legislativo sí está facultado para modificar el régimen de pérdida de investidura, siempre y cuando mantenga las directrices planteadas al respecto por la Constitución de 1991. Por otra parte, se considera que cualquier reforma que se le introduzca al régimen, debe realizarse por medio de un acto legislativo, a través del cual se modifique la Constitución Política y no por vía legal, pues la institución de pérdida de investidura tiene carácter constitucional.

⁶ Brito Ruiz Fernando. Pérdida de investidura de los congresistas. Op. Cit., P. 81.

⁷ Ramírez Poveda José Samuel. La acción de pérdida de investidura de los congresistas. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 2004. P. 41.

⁸ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No. C-247 de 1995. P. 2.

⁹ Entrevista con el Representante a la Cámara Zamir Silva. Febrero 9 de 2005.

¹⁰ Gaceta del Congreso No. 216 de 2004. Mayo 20 de 2004. Acta de Comisión No. 32 de 2004.

III. Principales cuestionamientos que se le han hecho a la institución de la pérdida de investidura.

Modificación de las causales de pérdida de investidura consagradas en la Constitución y la Ley.

Uno de los aspectos de la institución de pérdida de investidura que más controversia ha desatado, ha sido la rigidez de sus causales; las cuales, se encuentran establecidas en el artículo 183 de la Constitución. Frente a esto, se ha planteado la posibilidad de modificarlas, pues se considera que no todas tienen la misma gravedad; y ellas no ameritan un proceso de pérdida de investidura; por lo tanto se ha considerado la posibilidad de agregar causales nuevas o eliminar algunas de las existentes. Por otra parte, se ha planteado la necesidad de hacerlas más precisas, pues existen ciertos vacíos jurídicos respecto a algunas de estas, que han dado lugar a interpretaciones incorrectas y que permiten que ciertos factores políticos entren a jugar un papel importante dentro del proceso de pérdida de investidura, lo que es perjudicial para las instituciones del sistema democrático.

Las causales de pérdida de investidura establecidas por el artículo 183 de la Constitución son:

1. Violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. La inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
3. No tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Indevida destinación de dineros públicos.
5. Tráfico de influencias debidamente comprobado.

Por otra parte, se considera como una causal adicional, la establecida por el artículo 110 de la Carta, el cual estipula que: “Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura”.

Como se mencionó al inicio de este documento, una modificación (en cualquier sentido) de las causales del régimen de pérdida de investidura, implicaría reformar el artículo 183 de la C.P. Por tal razón, a continuación se señala específicamente que incisos de este artículo han sido los que mayores críticas han recibido y cual podría ser el sentido de una posible modificación al respecto.

En primer lugar, podemos observar que el inciso 1º del artículo 183 de la C.P. estipula que la violación de los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades, o de conflicto de intereses, son causales de pérdida de investidura. De igual forma, la Carta desarrolla claramente a través de su artículo 179 el régimen de inhabilidades, del artículo 180 el de incompatibilidades, y en el artículo 182 define que los congresistas deberán poner en conocimiento de su respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiben para participar en ciertos trámites, es decir que podrían generar un conflicto de interés. Sin embargo, la Constitución no desarrolla como tal un régimen de conflicto de intereses y deja al legislador la facultad de regular la materia.

En este sentido, la Ley 5ª a través de sus artículos 286 y 287 y la Ley 144 de 1994, por medio de su artículo 16, desarrollan el régimen de conflicto de intereses de orden económico, pero

dejan sin reglamentar el conflicto por razones morales. Justamente, sobre este último aspecto señalado, se ha buscado precisar lo establecido en la Constitución. Es así como se han realizado varias críticas a esta situación; para el Consejero de Estado Carlos Arturo Orjuela “las leyes 5ª y 144 no se han ocupado del conflicto de intereses de orden moral, en consecuencia la pérdida de investidura por violación de dicha causal solamente puede darse cuando la ley haya fijado de manera expresa como se configura”¹¹. Este mismo argumento ha sido expuesto por el Doctor Samuel José Ramírez Poveda, quien en su libro “*La acción de pérdida de investidura de los congresistas*” sostiene que “el constituyente no fue muy acertado al establecer la diferenciación entre conflicto de orden pecuniario y moral, pudiendo haber simplemente determinado como en el estatuto disciplinario que cualquier clase de interés que afecte particular y directamente al legislador, se constituiría en motivo de retirar su investidura”¹². Por otra parte, se ha mencionado que “la ausencia de una normatividad completa que regule de manera clara el tema, como si existe para las incompatibilidades e inhabilidades, deja el asunto a merced de interpretaciones que bien pueden prestarse para decisiones injustas”¹³.

Contrario a lo anterior, se ha planteado que el régimen de conflicto de intereses de orden moral se encuentra regulado en los artículos 182 y 183 de la C.P., 286 de la Ley 5ª y 16 de la Ley 144 de 1994. Y además se ha sostenido que no es necesario el establecimiento de una regulación de las situaciones de conflicto de intereses de orden moral, pues según los partidarios de esta posición, la moral no tiene un catálogo, ni numerales, y (tanto) la moral como la ética tienen que ser más amplias que un código o un estatuto¹⁴. En síntesis, podría decirse que esta causal de pérdida de investidura podría ser revisada, pues su falta de reglamentación ha sido motivo de debates por las interpretaciones de las cuales podría ser objeto.

Por ello, una revisión de esta causal de pérdida de investidura debe tener en cuenta la existencia de una práctica política, al interior del Congreso, de la declaración de impedimentos por parte del congresista y del inmediato levantamiento de dicho impedimento por parte de la Corporación.

En segundo lugar, se puede observar que el inciso 2º del artículo 183 constitucional establece, que es una violación al régimen de pérdida de investidura la ausencia en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. En caso de que el Congreso considere conveniente mantener las actuales causales de pérdida de investidura, las cuales han sido calificadas como muy severas por algunos sectores, valdría la pena preguntarnos si sería necesario precisarla para incluir además las ausencias a sesiones de Comisión¹⁵, las cuales ameritan el mismo -o tal vez mayor- grado de importancia que una sesión plenaria.

En tercer lugar, con relación al régimen de incompatibilidades el artículo 180 de la Constitución establece que los congresistas no podrán desempeñar simultáneamente cargos o empleos públicos o privados. Esta causal ha generado gran controversia, pues puede ser objeto de múltiples interpretaciones, tanto por los congresistas, como por los demandantes o por el mismo Consejo de Estado. Sin embargo, vale la pena aclarar que esta causal está precisada por la

¹¹ Consejero de Estado Carlos Arturo Orjuela. Citado por Rafael Humberto Alfonso Acosta en *Pérdida de investidura de los congresistas en Colombia*. Rafael Humberto Alfonso Acosta. Aspectos legales y jurisprudenciales. Bogotá. 2003. P. 94.

¹² Ramírez Poveda José Samuel. *La acción de pérdida de investidura de los congresistas*. Op. Cit., P. 109.

¹³ Alfonso Acosta Rafael Humberto. *Pérdida de investidura de los congresistas en Colombia*. Op. Cit., P. 95.

¹⁴ Senador Héctor Helí Rojas Jiménez. Gaceta del Congreso No. 216 de 2004. Mayo 20 de 2004. Acta de Comisión No. 32 de 2004.

¹⁵ Alfonso Acosta Rafael Humberto. *Pérdida de investidura de los congresistas en Colombia*. Op. Cit., P. 99.

Corte Constitucional, quien a través de la Sentencia C-349 de 1994, dejó claro que solo los oficios que supongan vínculos laborales pueden considerarse que constituyen la prohibición a los congresistas de desempeñar cargos o empleos públicos o privados. Es decir, que todo cargo o empleo implica un oficio, pero no todo oficio implica cargo o empleo¹⁶. Por lo anterior, no se considera necesaria una precisión mayor respecto a esta causal, pues la ley y la jurisprudencia dejan claros cuales son sus parámetros y límites.

Gradualidad de las sanciones generadas por las causales del régimen de pérdida de investidura.

Otro aspecto, del régimen de pérdida de investidura, sobre el cual se ha planteado una posible reforma, es el de graduar las sanciones de algunas causales, pues se ha considerado que no todas las faltas establecidas en dichas causales, ameritan que el congresista sea despojado de la investidura que le otorgó el pueblo, sino que ameritan otro tipo de sanciones disciplinarias. En consecuencia, cualquier modificación que se pretenda realizar en este aspecto, implicaría una reforma al artículo 183 de la C.P. y por ende de los artículos 271 y 276 de la Ley 5ª de 1992, además de la posible inclusión de un artículo nuevo en la Ley 144 de 1994, en el cual se especifique la graduación de las sanciones.

Al igual que en los temas tratados anteriormente, en este aspecto también se han dado dos posiciones divergentes. Por un lado tanto congresistas como académicos coinciden al afirmar que no todas las causales estipuladas en la Constitución como de pérdida de investidura ameritan una sanción tan grave, pues esta, debe ser consecuente con la falta cometida. Por otro lado, dado que algunas causales derivan en un proceso penal, se podría pensar que no es necesaria una gradualidad de las sanciones pues el mismo régimen estipula que las faltas más graves tengan como consecuencia un proceso y una sanción de tipo penal.

En relación con el primer argumento, vale la pena recordar que la sanción de pérdida de investidura además de despojar a los congresistas de su condición, los inhabilita para ser elegidos nuevamente al Congreso, suprimiéndoles el derecho a ser elegidos.

En ese sentido, a juicio del Doctor Rafael Humberto Alfonso Acosta, “se requiere una reforma que clasifique las conductas de pérdida de investidura, dosificando la sanción de acuerdo con la gravedad de la falta para eliminar así su carácter de pena irremediable y definitiva; pues no se justifica la misma pena para faltas leves que para faltas graves”¹⁷. De igual forma, el Doctor Fernando Brito ha mencionado que “debe establecerse un sistema de graduación de sanciones que no implique la pérdida del derecho político de ser elegido del congresista. Un nuevo régimen de graduación de sanciones podría incluir sanciones que no implicaran la pérdida de investidura y que fueran aplicadas por el Congreso y ratificadas por otra instancia del mismo Congreso. Sin embargo, esto podría generar problemas políticos. Para evitarlos es necesario crear un sistema de control riguroso”¹⁸.

Frente a esta posible gradualidad de las sanciones, el doctor Brito ha planteado que algunas de las sanciones posibles para los congresistas pueden ser: la pérdida temporal de voz y voto en los debates del Congreso, el no poder ejercer vocería de un partido político en el Congreso, el

¹⁶ Ramírez Poveda José Samuel. La acción de pérdida de investidura de los congresistas. Op. Cit., P. 70.

¹⁷ Alfonso Acosta Rafael Humberto. Pérdida de investidura de los congresistas en Colombia. Op. Cit., P. 122.

¹⁸ Entrevista con el Doctor Fernando Brito Ruiz, Procurador Delegado para la Policía. Diciembre 16 de 2004.

no poder realizar intervenciones públicas y sanciones económicas a través de supresión de días de salario¹⁹.

Semejantes a los argumentos anteriores, son las apreciaciones del Doctor Samuel José Ramírez Poveda, quien explica que: “Frente a las causales de la inasistencia, en un mismo periodo a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, y el no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de la corporación, se critica la gradualidad de la sanción frente a la que se impone por faltas que pueden considerarse más graves, como el uso indebido de dineros públicos, el conflicto de intereses y el tráfico de influencias, pero todas se sancionan de igual forma”²⁰. En este sentido, se estima que la sanción debe estar diferenciada siguiendo el principio de la proporcionalidad de la pena con relación a la falta cometida y debe distinguirse entre conductas diferentes que causan disímiles daños sociales, para generar mayor punición a quien sea el autor de la más grave. No puede haber homogeneidad de sanción frente a transgresiones diversas²¹.

El segundo argumento, que se ha presentado con relación a la gradualidad de las sanciones del régimen de pérdida de investidura, se basa en que algunas causales como las establecidas en los incisos 4° y 5° del artículo 183 de la C.P. derivan en un proceso penal; por tal razón, se podría pensar que no es necesaria una gradualidad del conjunto de sanciones, pues aunque todas las causales pueden llevar a la desinvestidura. Tal como lo expone el Doctor Ramírez Poveda, las contempladas en esos dos incisos pueden derivar hacia la esfera del derecho penal y en consecuencia en un castigo mayor dictado por la Corte Suprema de Justicia.

Otra propuesta interesante que se ha hecho con relación al tema, es la del Representante a la Cámara Zamir Silva, para quien debe mantenerse la institución de la pérdida de investidura, pero las violaciones al régimen deben ser taxativas y constituir faltas muy graves. En ese sentido, no debe existir una gradualidad en las causales, sino que deben establecerse únicamente como causales de pérdida de la investidura aquellas que realmente se consideren como gravísimas²².

Para finalizar este punto, vale la pena mencionar que este estudio no recomienda cobijar al congresista dentro del régimen de empleados públicos, el cual a través del Código Disciplinario Único presenta una gradualidad de las sanciones, pues los legisladores a pesar de ser servidores públicos no son empleados públicos. Sin embargo, la norma establecida en los artículos 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 50 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) pueden servir de ejemplo frente a una posible graduación de las sanciones del régimen de pérdida de investidura.

Inclusión de una doble instancia, ya sea sancionatoria y/o de apelación, que garantice un proceso con plenas garantías para el procesado.

La Constitución Política, establece en su artículo 184 que el Consejo de Estado será el encargado de decretar la pérdida de la investidura, 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

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ramírez Poveda José Samuel. La acción de pérdida de investidura de los congresistas. Op. Cit., P. 110.

²¹ Hernández Alier. Citado en Ramírez Poveda José Samuel. La acción de pérdida de investidura de los congresistas. Op. Cit., P. 110-111.

²² Entrevista con el Representante a la Cámara Zamir Silva. Febrero 9 de 2005.

respectiva cámara o por cualquier ciudadano. La forma en que se debe llevar este proceso y sus términos se encuentran desarrollados en la Ley 144 de 1994, norma que además de lo anterior, estipula en su artículo primero, que el Consejo de Estado es la única instancia que tiene competencia en los procesos relativos a la pérdida de investidura de los congresistas. Finalmente la Ley 446 de 1998²³, a través de sus artículos 33 y 48, le otorga a la sala plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado la competencia para llevar a cabo los procesos de pérdida de investidura y los recursos extraordinarios de revisión en la misma materia. Siguiendo lo anterior, cualquier modificación que se pretenda realizar con el objetivo de incluir una segunda instancia que se encargue de llevar el proceso de pérdida de investidura o ante la cual se pueda apelar la decisión del Consejo de Estado, implicaría una modificación del artículo 184 de la Constitución, y en consecuencia del artículo 270 de la Ley 5ª de 1992, de los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 17 de la Ley 144 de 1994 y de los artículos 33 (incisos 8º y 10º) y 48 de la Ley 446 de 1998.

Debe entenderse, como se mencionó anteriormente, que algunas de las causales que generan la pérdida de investidura pueden derivar en un proceso penal sobre el cual tiene competencia la Corte Suprema de Justicia. Es decir, que un mismo hecho puede dar lugar a una investigación de carácter penal y a una de carácter contencioso administrativo, la primera corresponde a la Corte Suprema de Justicia y la segunda al Consejo de Estado²⁴. Una de las críticas que se le han hecho ha este proceso, es que existe la posibilidad de que el Consejo de Estado decrete la pérdida de investidura mientras que la Corte Suprema concluya que el procesado no incurrió en delito, o viceversa. Frente a esta situación, se ha planteado la posibilidad de exigir una sentencia previa penal condenatoria, sin embargo, al respecto la Corte Constitucional ha determinado en sentencia C-280 de 1996 que “en relación con los congresistas, la pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional disciplinario autónomo, de competencia exclusiva del Consejo de Estado, por lo cual no es supeditable a ningún tipo de pronunciamiento”, aclarando con lo anterior cualquier controversia que pueda generarse al respecto.

En los medios políticos y académicos se ha planteado la posibilidad de establecer una segunda instancia que garantice al procesado su derecho a la defensa y a un debido proceso. Es así, como se ha sostenido que “la acción de pérdida de investidura, al no permitir el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, quebranta el principio universal de la Doble Instancia que constituye uno de los pilares del derecho de defensa”²⁵. Además el hecho de que esta sanción sea tomada por una única instancia tiene ciertos reparos dada la trascendencia de la decisión que se toma, pues se está privando al congresista de la investidura otorgada por el pueblo.

Por otra parte, se ha cuestionado el trámite del proceso de pérdida de investidura, pues se considera que es imposible tramitar un proceso de esta trascendencia en tan solo veinte días, en los cuales se deben recolectar pruebas y tomar decisiones. Sin embargo, los opositores de este planteamiento consideran que no debería existir otra instancia, ni de sanción ni de apelación, pues lo importante es que el proceso en el Consejo de Estado respete las garantías

²³ 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.

²⁴ Brito Ruiz Fernando. Pérdida de investidura de los congresistas. Una sanción de naturaleza política. Op. Cit., P. 69.

²⁵ Alfonso Acosta Rafael Humberto. Pérdida de investidura de los congresistas en Colombia. Op. Cit., P. 121.

del procesado²⁶. En este sentido, otra instancia haría que el proceso y sus trámites se extendieran por un periodo prolongado de tiempo.

En conclusión, podemos ver que la posibilidad de crear una segunda instancia, al igual que los demás debates que rodean la pérdida de investidura tiene partidarios y opositores. Sin embargo, la existencia de una segunda instancia no garantiza por si mismo el respeto a las garantías procesales de los sujetos investigados, sino que podría crear un exceso de instituciones que dificulten y extiendan el proceso. De tal forma, se deben corregir los mecanismos e instituciones existentes, realizando un seguimiento concienzudo a los diferentes procesos, con el fin de evitar violaciones a los derechos de los congresistas procesados. En caso de crearse una segunda instancia, es importante que se considere la celeridad del proceso, con el fin de que este procedimiento no prolongue indefinidamente una decisión al respecto, según el caso.

IV. Conclusiones y recomendaciones

1. El régimen de pérdida de investidura de los congresistas, se encuentra consagrado en los artículos 110, 179, 183 y 184 de la Constitución Política de 1991, la cual establece el conjunto de normas que regulan esta institución, sus causales y competencias. El Legislativo ha desarrollado la norma constitucional a través de las Leyes: 5ª de 1992, 144 de 1994 y 446 de 1998.

2. Cualquier modificación que se le pretenda realizar al régimen de pérdida de investidura debe ajustarse a una jerarquización normativa. Es decir, que en primera instancia, se debe reformar la Constitución Política y posteriormente las leyes que desarrollan lo estipulado en esta.

3. Se han presentado dos discusiones frente a una posible modificación del régimen de pérdida de investidura. En primer lugar, se discute si el Congreso tiene o no la facultad de modificar dicho régimen, ya sea a través de una ley o de un acto legislativo. Y en segundo lugar, se ha generado un debate, en torno a si dicha modificación debe realizarse por vía legal o mediante disposiciones constitucionales. Basándose en lo expuesto por académicos, políticos e instituciones del Estado; este estudio considera que el Legislativo sí está facultado para modificar el régimen de pérdida de investidura, siempre y cuando mantenga las directrices planteadas al respecto por la Constitución de 1991. La constitucionalidad de las decisiones legislativas, que sobre el tema desarrolle el Congreso, son definidas y refrendadas en el control de constitucionalidad que corresponde a la Corte Constitucional. Por otra parte, se considera que cualquier reforma que se le introduzca al régimen, debe realizarse por medio de un acto legislativo, a través del cual se modifique la Constitución Política y no por vía legal, pues la institución de pérdida de investidura tiene carácter constitucional. Una vez realizada la modificación constitucional, se debe entrar a reformar las leyes que desarrollan el régimen de pérdida de investidura.

4. Es recomendable que se revise el régimen de conflicto de intereses, pues la falta de una reglamentación concreta en la materia, ha sido motivo de constantes debates debido a las interpretaciones de las cuales puede ser objeto y a las decisiones equivocadas que se podrían tomar debido a la ausencia de unas directrices claras en el tema. En este sentido, una revisión de esta causal de pérdida de investidura debe tener en cuenta la práctica política, al interior del

²⁶ Entrevista con el Representante a la Cámara Zamir Silva. Febrero 9 de 2005.

Congreso, de declaración de impedimento por parte del congresista y su inmediato levantamiento por parte de la Corporación.

5. Respecto a una posible gradualidad de las sanciones contenidas en el régimen de pérdida de investidura, se han presentado posiciones y recomendaciones muy diversas las cuales se pueden agrupar en los siguientes dos grupos: en primer lugar, se ha mencionado que no todas las faltas establecidas en dichas causales, ameritan que el congresista sea despojado de la investidura que le otorgó el pueblo, sino que ameritan otro tipo de sanciones disciplinarias, pues la sanción debe ser consecuente con la falta cometida. En segundo lugar, se sostiene que algunas causales como las establecidas en los incisos 4° y 5° del artículo 183 de la C.P. derivan en un proceso penal y por tal razón, se podría pensar que no es necesaria una gradualidad del conjunto de sanciones, pues aunque todas las causales pueden llevar a la desinvestidura, las contempladas en esos dos incisos pueden conducir hacia la esfera del derecho penal y en consecuencia en un castigo mayor dictado por la Corte Suprema de Justicia. Cualquier modificación que se pretenda realizar en este aspecto, implicaría una reforma al artículo 183 de la C.P. y por ende de los artículos 271 y 276 de la Ley 5ª de 1992, además de la posible inclusión de un artículo nuevo en la Ley 144 de 1994, en el cual se especifique la graduación de las sanciones.

6. En el caso de una posible inclusión de una segunda instancia que se encargue de llevar el proceso de pérdida de investidura o ante la cual se pueda apelar la decisión del Consejo de Estado, se debe realizar una modificación del artículo 184 de la Constitución, y en consecuencia del artículo 270 de la Ley 5ª de 1992, de los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 17 de la Ley 144 de 1994 y de los artículos 33 (incisos 8° y 10°) y 48 de la Ley 446 de 1998. Sin embargo, se considera que la existencia de una segunda instancia no garantiza por sí misma el respeto a las garantías procesales de los sujetos investigados, sino que podría contrario, podría crear un exceso de instituciones que dificulten y extiendan el proceso. De tal forma, se deben corregir los mecanismos e instituciones existentes, realizando un seguimiento concienzudo a los diferentes procesos, con el fin de evitar violaciones a los derechos de los congresistas procesados; este seguimiento podría ser realizado por las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista. De otra parte, la creación de una segunda instancia no debe conducir a una indefinición oportuna del proceso.

7. En caso de que el Congreso considere conveniente mantener las actuales causales de pérdida de investidura, las cuales han sido calificadas como muy severas por algunos sectores, valdría la pena preguntarnos si sería necesario precisar la causal de pérdida de investidura establecida en el inciso 2° del artículo 182 de la C.P., la cual establece que es una violación al régimen de pérdida de investidura la ausencia en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, pues sería recomendable incluir las ausencias a sesiones de Comisión, las cuales como ya se mencionó ameritan el mismo -o tal vez mayor- grado de importancia que una sesión plenaria.

FUENTES CONSULTADAS:

Para el desarrollo del presente estudio de antecedentes, se utilizaron como fuente de consulta el Congreso de la República, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Oficina de Asistencia Técnica del Congreso de la República y documentos técnicos realizados por académicos sobre el tema. Además se realizaron reuniones con miembros del Congreso y con expertos en el tema.

CALIFICACION DEL ESTUDIO:

El presente estudio de fue aprobado con felicitación por el Consejo Técnico conformado por:
Dra. Claudia Pabón, en representación del Dr. Jhonny Fortich Jefe Sección de Leyes Senado.
Dr. Rigo Armando Rosero Alvear, Secretario General Comisión VII Cámara de Representantes.
Dra. Sandra Ovalle García, Secretaria General Comisión VI del Senado.
Dra. Miriam Valenzuela, en representación de la Dr. Maria Doris Perdomo Quintero Secretaria Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista, Cámara.
Dra. Yanira Yanguas, Asistente Hemeroteca-Biblioteca Cámara de Representantes.
Dr. Jairo Pulgarín, Auxiliar Administrativo de la Secretaría General del Senado, en representación del Dr. Saúl Cruz Bonilla Subsecretario General Senado.
Dra. Nubia Mercedes Soler, Secretaria Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista, Senado.
Dr. Carlos Oyaga, Secretario Comisión VI Cámara de Representantes.
Dr. David Soto, Mentor OATL.
Dr. Álvaro Forero, Mentor OATL.
También se hizo presente la Subdirectora del Programa de Fortalecimiento Legislativo, Dra. Silvia Campos Verdesia.

NOTA

Los documentos anexos a este estudio reposan en la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa – OATL- y están disponibles para que las personas interesadas puedan consultarlos.

ÍNDICE

	Pág.
I. Normatividad	
A. Constitucional	
A.1. Vigente	
Constitución Política de la República de Colombia 1991.....	16
A.2. No Vigente	
Constitución Política de Colombia 1886.....	20
Acto Legislativo 01 del 04 de diciembre de 1979.....	21
B. Legal	
Ley 5 de 17 de junio de 1992.....	22
Ley 80 del 28 de octubre de 1993.....	27
Ley 144 del 13 de julio de 1994.....	28
Ley 446 del 7 julio de 1998.....	30
Ley 734 del 5 de febrero de 2002.....	30
II. Documentos Técnicos	
Graduación de las penas en relación con la pérdida de investidura. Estudio de antecedentes. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Bogotá, 3 de noviembre de 2004.....	37
Evaluación jurídica del régimen general de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses de los congresistas. Estudio de antecedentes. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Bogotá, 12 de noviembre de 2004.....	47
III. Jurisprudencia	
Sentencia No. C-319 de 1994.....	64
Sentencia No. C-247 de 1995.....	65
IV. Proyectos de Ley	
Proyecto de Acto Legislativo No. 13 de 2004 Senado, por el cual se adiciona el parágrafo 1° al artículo 180 de la Constitución Política...	67
V. Bibliografía	
Alfonso Acosta Rafael Humberto. Pérdida de investidura de los congresistas en Colombia. Aspectos legales y jurisprudenciales. Bogotá. 2003.....	69
Brito Ruiz Fernando. Pérdida de investidura de los congresistas.	

Una sanción de naturaleza política. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Colección derecho disciplinario No. 8. Bogotá. 2004.....	71
Ramírez Poveda Samuel José. La acción de pérdida de investidura de los congresistas. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 2004.....	73

VI. Entrevistas

Fernando Brito Ruiz. Procurador Delegado para la Policía Nacional. Procuraduría General de la Nación. 16 de diciembre de 2004.....	78
Zamir Eduardo Silva Amin. Representante a la Cámara. Congreso de la República de Colombia. 9 de febrero de 2005.....	79

CONTENIDO

I. Normatividad

A. Constitucional

A.1. Vigente

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
7 de julio de 1991.	<p data-bbox="354 562 1052 594">Constitución Política de la República de Colombia</p> <p data-bbox="354 632 1442 730">Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.</p> <p data-bbox="354 768 1442 898">Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</p> <p data-bbox="354 936 1442 999">En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</p> <p data-bbox="354 1037 1442 1268">Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.</p> <p data-bbox="354 1306 1442 1369">Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:</p> <ol data-bbox="354 1373 646 1404" style="list-style-type: none">1. Elegir y ser elegido. <p data-bbox="354 1442 1442 1541">Artículo 92. Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.</p> <p data-bbox="354 1579 1442 1738">Artículo 110. Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.</p> <p data-bbox="354 1776 1442 1898">Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.</p>

Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas. Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la Comisión de Delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

Artículo 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Artículo 126. Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos.

Artículo 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado y de sus Entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

Artículo 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndase por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Artículo 179. No podrán ser congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.
3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.
4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista.
5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.
6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.
7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.
8. **<Numeral modificado por el artículo 10 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:>** Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente

Acto Legislativo.

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

Artículo 180. Los congresistas no podrán:

1. Desempeñar cargo o empleo público o privado.
2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.
3. **<Numeral modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 3 de 1993. El nuevo texto del numeral es el siguiente:>** Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.
4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

Parágrafo 1. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria.

Parágrafo 2. El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 181. Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades a partir de su posesión.

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

Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.

	<p>5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado. Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.</p> <p>Artículo 186. De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.</p> <p>Artículo 261. <Artículo modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo No. 3 de 1993. El nuevo texto es el siguiente:> Las faltas absolutas o temporales serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral.</p> <p>Son faltas absolutas: Además de las establecidas por la ley; las que se causan por: Muerte; la renuncia motivada y aceptada por la plenaria de la respectiva Corporación; la pérdida de la investidura; la incapacidad física permanente y la sentencia condenatoria en firme dictada por autoridad judicial competente.</p> <p>Son faltas temporales las causadas por: La suspensión del ejercicio de la investidura popular, en virtud de decisión judicial en firme; la licencia sin remuneración; la licencia por incapacidad certificada por médico oficial; la calamidad doméstica debidamente probada y la fuerza mayor. La licencia sin remuneración no podrá ser inferior a tres (3) meses. Los casos de incapacidad, calamidad doméstica y licencias no remuneradas, deberán ser aprobadas por la Mesa Directiva de la respectiva Corporación.</p> <p>Parágrafo 1. Las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución Nacional y las leyes, se extenderán en igual forma a quienes asuman las funciones de las faltas temporales durante el tiempo de su asistencia. <i>(Documento 1)</i></p>
--	--

A.2. No Vigente

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
04 de agosto de 1886	<p>Constitución Política de 1886</p> <p>Artículo 20. Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución o de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas.</p>

	<p>Artículo 62. La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución; las condiciones de ascenso y de jubilación; y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro público.</p> <p>Artículo 65. Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución, y de cumplir con los deberes que le incumben.</p> <p>Artículo 106. Los Senadores y los Representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra sólo serán responsables ante la Cámara a que pertenezcan; podrán ser llamados al orden por el que presida la sesión y penados conforme al reglamento por las faltas que cometan.</p> <p>Artículo 108. El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho y Consejeros de Estado, los Magistrados de la Corte Suprema, el Procurador de la Nación y los Gobernadores no podrán ser elegidos miembros del Congreso sino seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. Tampoco podrá ser Senador o Representante ningún individuo, por Departamento o circunscripción electoral donde tres meses antes de las elecciones haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar.</p> <p>Artículo 109. El Presidente de la República no puede conferir empleo a los Senadores y Representantes durante el período de sus funciones y un año después, con excepción de los de Ministro del Despacho, Consejero de Estado, Gobernador, Agente diplomático y jefe militar en tiempo de guerra. La aceptación de cualquiera de estos empleos por un miembro del Congreso, produce vacante en la respectiva Cámara.</p> <p>Artículo 110. Los Senadores y Representantes no pueden hacer por sí, ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios que tengan relación con el Gobierno de Colombia. (Documento 2)</p>
<p>Acto Legislativo 01 del 04 de diciembre de 1979</p>	<p>Por el cual se reforma la Constitución Nacional.</p> <p>Artículo 13. Son causales de pérdida de la investidura de congresista:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La infracción al régimen de incompatibilidades y al de conflictos de interés previstos en la Constitución; 2. Faltar en un período legislativo anual, sin causa justificada a ocho de las sesiones plenarias en que se voten proyectos de actos legislativos o de ley. <p>Corresponde al Consejo de Estado declarar la pérdida de la investidura.</p> <p>Artículo 20. El artículo 94 de la Constitución Nacional quedará así: Para ser elegido Senador se requiere ser colombianos de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de treinta y cinco años de edad en la fecha de elección, y además, haber desempeñado alguno de los cargos de Presidente de la República, designado, Ministro de despacho, Jefe de departamento Administrativo, miembro del Congreso, jefe titular de misión diplomática, Magistrados del Consejo Superior</p>

de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de Tribunal Superior o Contencioso Administrativo, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, profesor universitario de diez años, o haber ejercido por tiempo no menor de diez años una profesión con título universitario. Ningún ciudadano que haya sido condenado por sentencia judicial a pena de presidio o prisión puede ser Senador. Se exceptúa de esta prohibición a los condenados por delitos políticos.

Artículo 25. Adicionase el artículo 105 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

Los congresistas que dentro de los dos años inmediatamente anteriores 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, previa publicación en los Anales, decida si los congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.

Cualquier miembro de la respectiva Cámara podrá denunciar el impedimento en caso de que aquella comunicación no se hiciere oportunamente.

Artículo 27. Los incisos 1 y 2 del artículo 108 de la Constitución Nacional quedarán así:

El Presidente de la República, los Ministros y Viceministros del Despacho, los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Electoral, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Representantes Legales de las entidades descentralizadas, el Registrador del Estado Civil y sus Delegados, no podrán ser elegidos miembros del Congreso sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Tampoco podrán ser elegidos Miembros del Congreso o Diputados los Gobernadores, los Secretarios de Gobernación, los Alcaldes, los Secretarios de Alcaldía de Capitales de Departamento o de ciudades con más de trescientos mil habitantes, los Contralores Departamentales y Municipales y los Personeros, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. Así mismo no podrá ser elegido cualquier otro funcionario o empleado público que seis meses antes de la elección esté en ejercicio de su cargo.

Artículo 28. El artículo 109 de la Constitución Nacional quedará así:

Constituye falta absoluta de los Senadores y Representantes principales y de los suplentes cuando se hubieren posesionado del cargo, su aceptación de cualquier empleo público, excepción hecha de los Ministros, Gobernador, Agente Diplomático y Alcalde del Distrito Especial o de Capital de Departamento.

(Documento 3)

B. Legal

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley 5 del	Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de

17 de
junio de
1992

Representantes

Artículo 269. Faltas. Son faltas de los congresistas:

1. El desconocimiento los deberes que impone este Reglamento.
2. El cometer actos de desorden e irrespeto en el recinto de sesiones.
3. No presentar las ponencias en los plazos señalados, salvo excusa legítima.

Artículo 270. Sanciones. Según la gravedad de la falta, se pueden imponer las siguientes sanciones:

1. Declaración pública de faltar al orden y respeto debidos.
2. Suspensión en el uso de la palabra por el resto de la sesión.
3. Desalojo inmediato del recinto, si fuere imposible guardar orden.
4. Comunicación al Consejo de Estado acerca de la inasistencia del Congresista, si hubiere causal no excusable o justificada para originar la pérdida de la investidura.

Parágrafo. Las sanciones previstas en los primeros dos ordinales serán impuestas de plano por los respectivos Presidentes, de las Cámaras o las Comisiones; la del numeral 3, por la Mesa Directiva, y la del numeral 4 por la misma Mesa Directiva previa evaluación de la Comisión de Acreditación Documental, en los términos del presente Reglamento.

Artículo 271. Inasistencia. La falta de asistencia de los congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.

Artículo 279. Concepto de Inhabilidad. Por inhabilidad se entiende todo acto o situación que invalida la elección de Congresista o impide serlo.

Artículo 280. Casos de Inhabilidad. No podrán ser elegidos congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados, en cualquier época, por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Quienes hayan ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.
3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones para fiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.
4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista.
5. Quienes tengan vínculo por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.
6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.
7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos de nacimiento.
8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o

dignidad antes de la elección correspondiente.
Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5, y 6, se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

*Numeral 8o. declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-093-94 de 4 de marzo de 1994, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández.

Artículo 281. Concepto de Incompatibilidad. Las incompatibilidades son todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los congresistas durante el período de ejercicio de la función.

Artículo 282. Manifestaciones de las Incompatibilidades. Los congresistas no pueden:

1. Desempeñar cargo o empleo público o privado.
2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno; con las excepciones que establezca la ley.
3. Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.
4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste.

Artículo 283. Excepción a las incompatibilidades. Las incompatibilidades constitucionales no obstan para que los congresistas puedan directamente o por medio de apoderado:

1. Ejercer la cátedra universitaria.
2. Cumplir las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme a la ley y en igualdad de condiciones, tengan interés, o su cónyuge, o compañero o compañera permanente, o sus padres, o sus hijos.

* Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-985-99 del 9 de diciembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

3. Formular reclamos por el cobro de impuestos fiscales o parafiscales, contribuciones, valorizaciones, tasas o multas que graven a las mismas personas.

* Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-985-99 del 9 de diciembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

4. Usar los bienes y servicios que el Estado ofrezca en condiciones comunes a los que le soliciten tales bienes y servicios.

5. Dirigir peticiones a los funcionarios de la Rama Ejecutiva para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales

* Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-985-99 del 9 de diciembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

6. Adelantar acciones ante el Gobierno en orden a satisfacer las necesidades de los habitantes de sus circunscripciones electorales.

* Declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-497-94 del 3 de noviembre de 1994, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo

8. Intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo, ante los organismos del Estado

en la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para beneficio de la comunidad colombiana.

* Declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-497-94 del 3 de noviembre de 1994

9. Participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley.

* Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-985-99 del 9 de diciembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

10. Siendo profesional de la salud, prestar ese servicio cuando se cumpla en forma gratuita.

* Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-985-99 del 9 de diciembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

11. Participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas.

* Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-985-99 del 9 de diciembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

12. Pertenecer a organizaciones cívicas y comunitarias.

* Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-985-99 del 9 de diciembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

13. Las demás que establezca la ley.

* Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-985-99 del 9 de diciembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Artículo 284. Vigencia de las Incompatibilidades. Las incompatibilidades tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Artículo 285. Régimen para el reemplazo. El mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades será aplicable a quien fuere llamado a ocupar el cargo, a partir de su posesión.

Artículo 286. Aplicación. Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Artículo 287. Registro de intereses privados. En cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de intereses privados en el cual los congresistas consignarán la información relacionada con su actividad privada. En ella se incluirá la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada y similares, o en cualquier organización o actividad privada económica o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, en el país o fuera de él.

Artículo 288. Terminación de inscripción. Los congresistas deberán inscribir sus intereses privados en el registro dentro de los primeros treinta (30) días del período constitucional, o de la fecha de su posesión.

Artículo 289. Publicidad del registro. El Secretario General de cada una de las Cámaras hará público el registro, y lo expresará, además, en la Gaceta del Congreso.

Artículo 290. Modificación del registro. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los congresistas, deberá inscribirse en el registro dentro de los treinta (30) días siguientes a la protocolización del cambio.

Artículo 291. Declaración de impedimento. Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.

Artículo 292. Comunicación del impedimento. Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.

Artículo 293. Efecto del impedimento. Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.

La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del párrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista.

El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

Artículo 295. Efecto de la recusación. Similar al del impedimento en el artículo 293.

Artículo 296. Causales. La pérdida de la investidura se produce:

1. Por violación del régimen de inhabilidades.
2. Por violación del régimen de incompatibilidades.
3. Por violación del régimen de conflicto de intereses.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.
6. Por la inasistencia a un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que voten proyectos de actos legislativos y de ley o mociones de censura.
7. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

Parágrafo 1. Las dos últimas causales no tendrán aplicación cuando, medie fuerza mayor.

* Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-319-94 del 14 de julio de 1994, salvo el párrafo 2o. declarado INEXEQUIBLE Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

Artículo 299. Solicitud obligatoria de la Mesa Directiva. En los eventos indicados si la decisión fuere desfavorable al Congresista, la respectiva Mesa

	<p>Directiva tendrá la obligación de enviar, <u>al día siguiente</u> la solicitud motivada para que sea decretada por el Consejo de Estado la pérdida de la investidura. A la solicitud se anexarán las actas y documentos del caso.</p> <p>* Artículo declarado EXEQUIBLE, salvo los apartes tachados declarados INEXEQUIBLES, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-319-94 del 14 de julio de 1994 Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.</p> <p>Artículo 300. Informe secretarial. Los Secretarios de las Cámaras comunicarán por escrito a la Comisión de Acreditación Documental, después de cada sesión, la relación de los congresistas que no concurrieren a las sesiones ni participaren en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo o en las mociones de censura.</p> <p>* Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-319-94 del 14 de julio de 1994, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara. (Documento 4)</p>
<p>Ley 80 del 28 de octubre de 1993</p>	<p>Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública</p> <p>Artículo 8. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar. 1o. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales: a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes. f) Los servidores públicos. g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso.</p> <p>Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: 7. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.</p> <p>Artículo 51. De la responsabilidad de los servidores públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.</p> <p>Artículo 58. De las sanciones. Como consecuencia de las acciones u omisiones que se les impute en relación con su actuación contractual, y sin perjuicio de las sanciones e inhabilidades señaladas en la Constitución Política, las personas a que se refiere este capítulo se harán acreedoras a: 1. En caso de declaratoria de responsabilidad civil, al pago de las indemnizaciones en la forma y cuantía que determine la autoridad judicial competente. 2. En caso de declaratoria de responsabilidad disciplinaria, a la destitución. 3. En caso de declaratoria de responsabilidad civil o penal y sin perjuicio de las sanciones disciplinarias, los servidores públicos quedarán inhabilitados para ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia. A igual sanción estarán sometidos los particulares declarados responsables civil o penalmente. (...) (Documento 5)</p>

<p>Ley 144 del 13 de julio de 1994</p>	<p>Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas</p> <p>Artículo 1. El Consejo de Estado conocerá y sentenciará en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución.</p> <p>Artículo 2. El Consejo de Estado dispondrá de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación, para sentenciar el proceso.</p> <p>Artículo 3. Cuando la solicitud sea formulada por la Mesa Directiva de la Cámara a la cual pertenezca el Congresista, ésta deberá ser enviada al Consejo de Estado, junto con toda la documentación correspondiente.</p> <p>Artículo 4. Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un, ésta deberá formularse por escrito y contener, al menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula; b) Nombre del Congresista y su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional; c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y; su debida explicación; d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso; e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar. <p>Parágrafo. No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.</p> <p>Artículo 6. La solicitud deberá ser presentada personalmente por su signatario, ante el Secretario General del Consejo de Estado. El solicitante que se halle en lugar distinto podrá remitirla, previa presentación personal ante Juez y Notario, caso en el cual se considerará presentado cuando se reciba en el Despacho Judicial de destino.</p> <p>Artículo 7. Recibida la solicitud en la Secretaría, será repartida por el Presidente del Consejo de Estado el día hábil siguiente al de su recibo, y designará el Magistrado ponente, quien procederá a admitirla o no, según el caso, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su reparto. En el mismo término notificará al Congresista de la decisión respectiva. El Magistrado ponente devolverá la solicitud cuando no cumpla con los requisitos o no se alleguen los anexos exigidos en la ley y ordenará a quien corresponda, completar o aclarar dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, los requisitos o documentos exigidos. El incumplimiento de la orden dará lugar a las sanciones legales pertinentes.</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>
--	---

Artículo 9. El Congresista dispondrá de los tres (3) días siguientes, contados a partir de la fecha de la notificación, para referirse por escrito a lo expuesto en la solicitud. Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes, en los términos del artículo siguiente.

Artículo 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 cumplirá dentro de los dos (2) días siguientes.

Artículo 11. A la audiencia pública asistirá el Consejo de Estado en y será presidida por el Magistrado ponente.

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

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

Artículo 12. Realizada la audiencia, el Magistrado ponente, deberá registrar el Proyecto de Sentencia, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y citará al Consejo de Estado para estudiar y discutir la ponencia presentada. La decisión se tomará por mayoría de votos de los miembros que la integran.

Artículo 13. Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio de Gobierno para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del Congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.

Artículo 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.

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.

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.

Artículo 17. Recurso extraordinario especial de revisión. Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el

	<p>artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:</p> <p>a) Falta del debido proceso; b) Violación del derecho de defensa;</p> <p>Artículo 18. Para los efectos del numeral 1 del artículo 180 Constitución Nacional, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de Parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado. <i>(Documento 6)</i></p>
<p>Ley 446 del 7 julio de 1998</p>	<p>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.</p> <p>Artículo 33. Competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo del consejo de estado. Modifícase y adiciónase el artículo 97 del Código Contencioso Administrativo en los siguientes numerales:</p> <p>8. De las acciones sobre pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con el procedimiento especial establecido en la ley.</p> <p>10. Del recurso extraordinario de revisión en los casos de pérdida de investidura de los congresistas. En estos casos, los Consejeros que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.</p> <p>Artículo 48. Intervención de terceros. El artículo 146 del Código Contencioso Administrativo, quedará así: (...) En los procesos de desinvestidura de miembros de corporaciones de elección popular no se admitirá intervención de terceros." <i>(Documento 7)</i></p>
<p>Ley 734 del 5 de febrero de 2002</p>	<p>Por el cual se expide el Régimen Disciplinario Único</p> <p>Artículo 6. Debido proceso. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público.</p> <p>Artículo 16. Función de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.</p> <p>Artículo 22. Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.</p>

Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 28. Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito.
2. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.
3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.
4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.
5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.
6. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.
7. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes.

No habrá lugar al reconocimiento de inimputabilidad cuando el sujeto disciplinable hubiere preordenado su comportamiento.

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.
2. Imponer a otro servidor público trabajos ajenos a sus funciones o impedirle el cumplimiento de sus deberes.
3. Solicitar, directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios.
4. Aceptar, sin permiso de la autoridad correspondiente, cargos, honores o recompensas provenientes de organismos internacionales o gobiernos extranjeros, o celebrar contratos con estos, sin previa autorización del Gobierno.
5. Ocupar o tomar indebidamente oficinas o edificios públicos.
6. Ejecutar actos de violencia contra superiores, subalternos o compañeros de trabajo, demás servidores públicos o injuriarlos o calumniarlos.
7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la

	<p>prestación del servicio a que está obligado.</p> <p>8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento.</p> <p>9. Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral o las buenas costumbres.</p> <p>10. Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en los asuntos a su cargo, de sus representantes o apoderados, de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de su cónyuge o compañero o compañera permanente.</p> <p>12. Proporcionar dato inexacto o presentar documentos ideológicamente falsos u omitir información que tenga incidencia en su vinculación o permanencia en el cargo o en la carrera, o en las promociones o ascensos o para justificar una situación administrativa.</p> <p>13. Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones.</p> <p>14. Desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndase por tesoro público el de la Nación, las entidades territoriales y las descentralizadas.</p> <p>15. Ordenar el pago o percibir remuneración oficial por servicios no prestados, o por cuantía superior a la legal, o reconocer y cancelar pensiones irregularmente reconocidas, o efectuar avances prohibidos por la ley o los reglamentos.</p> <p>16. Asumir obligaciones o compromisos de pago que superen la cuantía de los montos aprobados en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).</p> <p>17. Ejercer cualquier clase de coacción sobre servidores públicos o sobre particulares que ejerzan funciones públicas, a fin de conseguir provecho personal o para terceros, o para que proceda en determinado sentido.</p> <p>18. Nombrar o elegir, para el desempeño de cargos públicos, personas que no reúnan los requisitos constitucionales, legales o reglamentarios, o darles posesión a sabiendas de tal situación.</p> <p>19. Reproducir actos administrativos suspendidos o anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa, o proceder contra resolución o providencia ejecutoriadas del superior.</p> <p>20. Permitir, tolerar o facilitar el ejercicio ilegal de profesiones reguladas por la ley.</p> <p>21. Dar lugar al acceso o exhibir expedientes, documentos o archivos a personas no autorizadas.</p> <p>22. <Numeral condicionalmente exequible> Prestar, a título particular, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, hasta por un término de un año después de la dejación del cargo o permitir que ello ocurra.</p> <p>23. Proferir en acto oficial o en público expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público o las personas que intervienen en los mismos.</p> <p>24. Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución.</p> <p>25. Gestionar directa o indirectamente, a título personal, o en representación de terceros, en asuntos que estuvieron a su cargo.</p> <p>26. Distinguir, excluir, restringir o preferir, con base en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tengan por objeto o por resultado anular o</p>
--	--

menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra de la vida pública (artículo 1o., Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en Colombia mediante la Ley 22 de 1981).

27. Ejercer la docencia, dentro de la jornada laboral, por un número de horas superior al legalmente permitido.

28. Manifestar indebidamente en acto público o por los medios de comunicación, opiniones o criterios dirigidos a influir para que la decisión contenida en sentencias judiciales, fallos disciplinarios, administrativos o fiscales sean favorables a los intereses de la entidad a la cual se encuentra vinculado, en su propio beneficio o de un tercero.

29. Prescindir del reparto cuando sea obligatorio hacerlo, o efectuarlo en forma irregular.

30. Infringir las disposiciones sobre honorarios o tarifas de los profesionales liberales o auxiliares de la justicia y/o el arancel judicial, en cuantía injusta y excesiva.

31. Tener a su servicio, en forma estable para las labores propias de su despacho, personas ajenas a la entidad.

32. <condicionalmente exequible> Propiciar, organizar o participar en huelgas, paros o suspensión de actividades o disminución del ritmo de trabajo, cuando se trate de servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

33. Adquirir, por sí o por interpuesta persona, bienes que se vendan por su gestión o influir para que otros los adquieran, salvo las excepciones legales.

34. Proporcionar noticias o informes sobre asuntos de la administración, cuando no esté facultado para hacerlo.

Artículo 36. Incorporación de inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses. Se entienden incorporadas a este código las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses señalados en la Constitución y en la ley.

Artículo 37. Inhabilidades sobrevinientes. Las inhabilidades sobrevinientes se presentan cuando al quedar en firme la sanción de destitución e inhabilidad general o la de suspensión e inhabilidad especial o cuando se presente el hecho que las generan el sujeto disciplinable sancionado se encuentra ejerciendo cargo o función pública diferente de aquel o aquella en cuyo ejercicio cometió la falta objeto de la sanción. En tal caso, se le comunicará al actual nominador para que proceda en forma inmediata a hacer efectivas sus consecuencias.

Artículo 38. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.

2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

3. Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.

4. Haber sido declarado responsable fiscalmente.

Parágrafo 1. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres meses si la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 2. Para los fines previstos en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política a que se refiere el numeral 1 de este artículo, se entenderá por delitos que afecten el patrimonio del Estado aquellos que produzcan de manera directa lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una conducta dolosa, cometida por un servidor público.

Para estos efectos la sentencia condenatoria deberá especificar si la conducta objeto de la misma constituye un delito que afecte el patrimonio del Estado.

Artículo 39. Otras incompatibilidades. Además, constituyen incompatibilidades para desempeñar cargos públicos, las siguientes:

1. Para los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta cuando esté legalmente terminado el período:

a) Intervenir en nombre propio o ajeno en asuntos, actuaciones administrativas o actuación contractual en los cuales tenga interés el departamento, distrito o municipio correspondiente, o sus organismos;

b) Actuar como apoderados o gestores ante entidades o autoridades disciplinarias, fiscales, administrativas o jurisdiccionales

2. Para todo servidor público, adquirir o intervenir directa o indirectamente, en remate o venta de bienes que se efectúen en la entidad donde labore o en cualquier otra sobre la cual se ejerza control jerárquico o de tutela o funciones de inspección, control y vigilancia. Esta prohibición se extiende aun encontrándose en uso de licencia.

Artículo 40. Conflicto de intereses. Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un

interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido.

Artículo 41. Extensión de las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos. Las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos señalados en la ley para los gerentes, directores, rectores, miembros de juntas directivas y funcionarios o servidores públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, se hacen extensivos a las mismas autoridades de los niveles departamental, distrital y municipal.

Artículo 42. Clasificación de las faltas. Las faltas disciplinarias son:

1. Gravísimas
2. Graves.
3. Leves.

Artículo 43. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en este código. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. El grado de culpabilidad.
2. La naturaleza esencial del servicio.
3. El grado de perturbación del servicio.
4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.
7. Los motivos determinantes del comportamiento.
8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave.

Artículo 44. Clases de sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima
2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.
3. Suspensión, para las faltas graves culposas.
4. Multa, para las faltas leves dolosas.
5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

Parágrafo. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

Artículo 45. Definición de las sanciones.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

- a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o
- b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o
- c) La terminación del contrato de trabajo, y
- d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo.

3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.

4. La amonestación escrita implica un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda, para que proceda a hacerla efectiva.

Artículo 46. Límite de las sanciones. <Aparte subrayado condicionalmente exequible> La inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.

La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses. Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.

La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida.

Artículo 47. Criterios para la graduación de la sanción.

1. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga;
- b) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función;
- c) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero;
- d) La confesión de la falta antes de la formulación de cargos;
- e) Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado;
- f) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso;
- g) El grave daño social de la conducta;
- h) La afectación a derechos fundamentales;
- i) El conocimiento de la ilicitud;
- j) Pertener al servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.

	<p>2. A quien, con una o varias acciones u omisiones, infrinja varias disposiciones de la ley disciplinaria o varias veces la misma disposición, se le graduará la sanción de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>a) Si la sanción más grave es la destitución e inhabilidad general, esta última se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;</p> <p>b) Si la sanción más grave es la suspensión e inhabilidad especial, se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;</p> <p>c) Si la sanción más grave es la suspensión, esta se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;</p> <p>d) Si las sanciones son de multa se impondrá la más grave aumentada en otro tanto, sin exceder el máximo legal;</p> <p>Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:</p> <p>17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.</p> <p>Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses.</p> <p>Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.</p> <p>La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.</p> <p>Los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima.</p> <p><i>(Documento 8)</i></p>
--	--

II. Documentos Técnicos.

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>3 de noviembre de 2004</p> <p>Oficina de Asistencia Técnica Legislativa</p> <p>Estudio de</p>	<p>Graduación de las penas en relación con la pérdida de investidura.</p> <p>Resumen Ejecutivo</p> <p><u>Introducción</u></p> <p>El presente estudio tiene como propósito buscar medidas más equitativas (tomando en consideración las regulaciones existentes para otros servidores públicos) para sancionar a los congresistas, fundamentándose en la gravedad de los hechos. El estudio se remitió a realizar una revisión documental de lo que se ha planteado en Colombia acerca de la institución de la pérdida de investidura de los congresistas; así como, un estudio comparado de la legislación existente en otros países con relación a dicho tema.</p> <p>El resumen ejecutivo se encuentra estructurado en cuatro partes fundamentales: la primera, corresponde a unos señalamientos generales sobre lo que se entiende por pérdida de investidura, al igual que por mandato popular que construye el conocido principio de inmunidad parlamentaria y algunos señalamientos sobre la existencia legal de la figura y las causales de la pérdida de investidura en</p>

Antecedentes	<p>Colombia; la segunda parte, amplia lo relacionado con sus diferentes causales y su desarrollo legislativo; la tercera parte, corresponde a los elementos comparados que se encuentran en la legislación extranjera con anotaciones para cada uno de los países seleccionados; y la última, se referirá a las observaciones finales.</p> <p>Es importante definir el concepto de pérdida de investidura, ya que de no hacerlo se podrían configurar ciertas confusiones. El término pérdida se entiende, según el diccionario de la lengua española, como “la carencia o privación de lo que se poseía”; y por investidura el “carácter que se adquiere con la toma de posesión de ciertos cargos o dignidades”.</p> <p>De la misma forma, la definición de mandato popular -entendida como la relación que en las democracias se establece entre electores y elegidos para ocupar los cargos políticos de la estructura estatal- cobra importancia en la medida que abarca la teoría de la representación. Este principio establece que la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder, es así, como el constitucionalismo considera que “es representativa la actividad del poder en el Estado que se ejercita a nombre del pueblo” y que de no hacerlo se convertiría en un Estado autocrático; situación lejana a nuestros preceptos constitucionales.</p> <p><u>Institución de la pérdida de investidura</u></p> <p>A nivel constitucional la institución de la pérdida de investidura fue introducida por primera vez al ordenamiento jurídico a través del Acto Legislativo 01 de 1979, que en su artículo 13 instituía como causales de pérdida de la investidura de los congresistas las siguientes: 1) La infracción al régimen de incompatibilidades y al de conflicto de interés previstos en la Constitución y, 2) El hecho de faltar en un período legislativo anual, sin causa justificada, a ocho de las sesiones plenarias en que se voten proyectos de acto legislativo o de ley. De igual forma establecía que le correspondía al Consejo de Estado declarar la pérdida de la investidura. Dicho Acto Legislativo fue declarado en su totalidad inconstitucional en el año de 1981, lo que dejó sin vigencia y sin ningún tipo de aplicación la institución de la pérdida de investidura.</p> <p>Factores como “la culminación de procesos de paz adelantados con organizaciones guerrilleras que decidieron reincorporarse a la vida civil y acuerdos de paz suscritos, dentro de los cuales se convino introducir cambios importantes a las costumbres políticas. Además de compromisos adquiridos por el Gobierno y las fuerzas políticas para propiciar sustanciales modificaciones a varias instituciones políticas, que se consideraban generadoras o por lo menos fuente mediata de los conflictos armados en que estaba inmerso el país, y el profundo descrédito en que habían caído varias instituciones, en especial el Congreso”, influyeron en la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que trajo consigo la creación de una nueva Constitución Política, la de 1991, la cual buscaba reformar y depurar varias instituciones, en especial el Congreso de la República.</p> <p>En efecto, dentro del Congreso de la República se vislumbraban “elevados niveles de corrupción, la extendida clientelización de la política, las prácticas indebidas y perniciosas del tráfico de influencias, y el entrecruzamiento entre intereses</p>
--------------	--

públicos y privados”.

Es así como, una de las reformas importantes de la Constitución de 1991 fue la re-introducción de la institución de la pérdida de investidura, consagrada en el artículo 183 en el cual se establecieron las siguientes causales que pueden ocasionarla:

1. Violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. La inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
3. No tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Indebida destinación de dineros públicos.
5. Tráfico de influencias debidamente comprobado.

Ampliación de las causales y desarrollo legislativo

Con relación al régimen de inhabilidades, el Consejo de Estado precisa que hacen referencia a aquellas circunstancias personales, previas a la elección, que imposibiliten al ciudadano para que sea elegido y ocupe un determinado cargo público; es decir, que son requisitos negativos que si llegasen a ocurrir implicaría la inelegibilidad del congresista en quien concurre la inhabilidad, en tal caso sería posible demandar mediante acción electoral su elección, pero si el elegido adquiere la investidura inmerso en la inhabilidad, incurre en la causal de pérdida de investidura. Las inhabilidades tienen como objetivo principal, lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o están desempeñando empleos públicos.

En cuanto al régimen de incompatibilidades, la Corte Constitucional, en Sentencia C-497 de 1994, lo define como la imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades, como aquello que no puede hacer el congresista de manera simultánea con el desempeño de la gestión pública que le corresponde a su cargo de representación; por entenderse que, si las actividades respectivas fueran permitidas, se haría daño al interés público en cuanto se haría propicia la indebida influencia de la investidura para fines particulares. Frente a la incompatibilidad consagrada en el artículo 180 de la C.P., es decir, desempeñar cargo o empleo público o privado, el Consejo de Estado considera que para incurrir en dicha causal, aquel ejercicio puede ser remunerado o gratuito, con vinculación jurídica o sin ella, bajo subordinación o con autonomía administrativa o técnica, en el tiempo libre del congresista o durante su jornada de trabajo, y es predicable aún frente al mejor de los congresistas por su cumplimiento, ya que lo que pretendió el constituyente de 1991, fue exigir la exclusividad en la labor personal de aquellos, con el fin de garantizar su independencia.

La noción de conflicto de intereses está mencionada en el artículo 182 de la Constitución, el cual establece que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. “El Consejo de Estado, la Constitución y la ley al sancionar el conflicto de intereses no exigen que el interés particular vaya en contravía del interés general. Basta la coexistencia de intereses y que el interés particular no sea declarado oportunamente por el congresista. Lo que se busca es preservar la

imparcialidad del congresista.”. El conflicto de intereses se constituyo en razón de, garantizar que los congresistas cumplan funciones de manera transparente, con absoluta imparcialidad, y sin sospecha de obtener algún beneficio para sí o para los demás.

El Consejo de Estado frente a la causal de indebida destinación de dineros públicos ha delimitado su alcance, considerando que el elemento tipificador está en el hecho de que el congresista, en su condición de servidor público, con su conducta funcional, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido, traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o los reglamentos para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o a otros si autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o cuando aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas.

En tales eventos, la conducta del congresista bien puede ser delictiva o no, ajustada o no a un procedimiento legal de ordenación del gasto o de contratación. De manera que la causal de indebida destinación de dineros públicos se configura como consecuencia de la conducta de quien administra directamente el erario y también se estructura como consecuencia de la indebida celebración de contratos.

Finalmente, el tráfico de influencias, se configura cuando el servidor público, en este caso el congresista, utilice indebidamente en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio de su cargo o de la función con el fin de obtener cualquier beneficio. Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado así: “el tráfico de influencias para efectos del proceso de pérdida de investidura de los congresistas se perfecciona cuando: a) Se trate de persona que ostente la calidad de Congresista; b) Que se invoque esa calidad o condición; c) Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 5ª de 1992, en cuanto a las gestiones de los congresistas en favor de sus regiones; d) Con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer.”

Es preciso anotar, que el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha precisado que las conductas erigidas o tipificadas como causales de pérdida de investidura de los congresistas son de rango constitucional, pero no son únicamente las señaladas en el artículo 183 de la Constitución Política, sino que a éste deben agregarse las previstas en otras disposiciones constitucionales, como la establecida en el artículo 110 de la misma, el cual establece: “Se prohíbe a quienes desempeñen funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura”. La estructuración de esta causal tanto para la pérdida de la investidura de congresista, como para la desvinculación de cualquier otro tipo de servidores públicos por ese motivo, tiene los siguientes presupuestos: a) Es una prohibición general para todas aquellas personas que desempeñen funciones públicas; b) La prohibición comprende dos

tipos de conductas, a saber: la primera, realizar o efectuar contribuciones para financiar el funcionamiento de partidos, movimientos o candidatos políticos; la segunda, inducir a otros a que hagan tales contribuciones; y c) Únicamente se exceptúan de tal prohibición los eventos expresamente señalados por el legislador.

Es claro, que la Constitución de 1991 estableció “un conjunto de normas con arreglo a las cuales habrá de ser ejercido el cargo de congresista, lo cual se explica no sólo por la importancia intrínseca del Congreso en el Estado de Derecho sino por la trascendencia de la investidura de quien es escogido en las urnas para integrar la Rama Legislativa, tiene en su cabeza la representación del pueblo. Tales normas responden a las necesidades de asegurar los cometidos básicos de la institución y de preservar la respetabilidad de quienes la componen, merced al sano desempeño de las delicadas funciones que se les confían.”

La pérdida de la investidura ha tenido un desarrollo legal que busca el avance en la aplicación de esta institución. Es así como la Ley 144 de 1994, establece el procedimiento que se debe llevar a cabo para ejercer la acción de la pérdida de la investidura, la cual puede ser solicitada por la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano. La competencia se atribuye al Consejo de Estado, el cual conoce y decreta la pérdida de investidura de los congresistas, en única instancia. Éste deberá proferir su sentencia en un término no mayor a veinte días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud; puede denegar la solicitud, caso en el cual el congresista no puede volver a ser juzgado por los mismos hechos, o puede admitir la solicitud, suceso en el cual decreta la pérdida de investidura.

Cuando el Consejo de Estado decreta la pérdida de investidura, trae consigo distintas consecuencias o efectos para los congresistas. En primer lugar, el congresista no puede continuar ejerciendo su cargo para el período en que fue elegido, y queda inhabilitado de por vida (artículo 179, numeral 4 de la Constitución de 1991). Tampoco podrá ser Presidente de la República ni Vicepresidente, (artículos 197 y 204 de la CP).

Es así como la Corte Constitucional, considera que por razón de su naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de la investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la trasgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan.

Ahora bien, en este código de conductas establecido no se tiene en cuenta el principio de proporcionalidad; en consecuencia, no existe gradualidad de las penas con relación a las causales que dan lugar a la pérdida de la investidura por parte de los congresistas. El principio de proporcionalidad se constituye como un valor implícito en todo acto sancionador, el cual contempla que se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad de la infracción y la sanción aplicada, de esta manera, a la luz del estudio y de la jurisprudencia estudiada se percibió la necesidad de considerar la distinción entre: delitos cometidos, actos administrativos indebidos, comportamientos y actitudes políticas, y actos que atenten contra el erario público, en razón de cada uno de estos actos conlleva una

consecuencia distinta que no se podría equiparar.

A partir de este momento, es preciso señalar que el término de pérdida de investidura no es entendido de la misma manera en los países que se comparan, algunos como se observara en el caso español, lo entienden como el término de mandato; en esos países no tienen el desarrollo de la pérdida de investidura en toda su dimensión. De igual manera cabe advertir que la práctica de retirar la investidura en los términos de cada país comparado no es la característica común; en este sentido, en Colombia se refleja una práctica recurrente, como lo demuestra el estudio de casos realizado por Fernando Cepeda Ulloa durante el “Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service” que se llevó a cabo en Río de Janeiro, Brasil, los días 5 y 6 de mayo de 2004. En dicho estudio se señala que se ha solicitado la pérdida de investidura en 347 casos y fue decretada en 42 procesos que le han ocasionado la desinvestidura a: 13 congresistas por violación al régimen de inhabilidades; 13 por indebida destinación de dineros públicos; 5 congresistas por conflicto de intereses; 8 por violación al régimen de incompatibilidades; uno de ellos por inducir o contribuir a partidos o movimientos políticos (art. 110 C.P.); otro por condena penal; y tan solo uno por la inasistencia a seis reuniones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

Legislación Extranjera

En razón de lo anterior, es importante evaluar y tomar como referencia el derecho comparado en busca de información que nos pueda proporcionar un conocimiento más a fondo de esta institución y del manejo que se tiene de ella en otros países tales como: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, España, Francia, Nicaragua y Venezuela.

a- Argentina. En Argentina, aunque no se encuentra establecida la figura de la pérdida de investidura como tal, cabe resaltar que en el artículo 72 de su Constitución se consagra la prohibición para los miembros del Congreso de recibir empleo o comisión del poder ejecutivo, sin el previo consentimiento de la respectiva Cámara. Concepto distinto al que se maneja en Colombia, ya que en el caso de que el congresista acepte el empleo, se establecerá la sanción de la pérdida de investidura.

A nivel reglamentario no se encuentran establecidas las inhabilidades, ni incompatibilidades de los Diputados o Senadores. Cabe resaltar que el Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, establece como condición para incorporar a los senadores electos el dictamen emitido por la comisión de Asuntos Constitucionales que evalué el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad previstos por el artículo 55 de la Constitución Nacional. Sin perjuicio de que en el evento de cualquier circunstancia sobreviviente vuelvan a ser examinados y juzgados.

b- Bolivia. En la Constitución Política de Bolivia se encuentra consagrada una compatibilidad en la cual los Senadores y Diputados pueden ser elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, quedando suspendidas sus funciones legislativas por el tiempo que desempeñen dicho cargo, diferenciándose así de la incompatibilidad consagrada en el art. 180 de la Constitución colombiana y el artículo 282 de Ley 5 de 1992. De igual forma se encuentran estipuladas

inhabilidades equiparables a las del artículo 179 numeral 2 y 3 de la CP. En cuanto a los funcionarios y empleados civiles, los militares y policías en servicio activo y los eclesiásticos con jurisdicción el término en el cual deben cesar sus actividades para poder ser elegidos es notablemente inferior (60 días) al estipulado por la Constitución de 1991 (12 meses). También estipula una inhabilidad para aquellos contratistas o administradores y representantes de sociedades o establecimientos en que tiene participación pecuniaria el fisco y los de empresas subvencionadas por el Estado; y aquellos recaudadores de fondos públicos mientras no finiquiten sus contratos y cuentas, es decir, hasta que no finalicen sus contratos. En el régimen de inhabilidades colombiano se estipula un término de seis meses anteriores a la fecha de la elección.

En los reglamentos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores de Bolivia se encuentra previsto la pérdida de mandato por las siguientes razones: a) Ejercer cargos dependientes de los poderes Ejecutivo o Judicial, distintos a los previstos por el artículo 49º de la Constitución Política del Estado, desde el momento de su elección. b) Cuando adquieran o tomen en arrendamiento, a su nombre o en el de terceras personas, bienes públicos, desde el momento de su elección. c) Se hagan cargo, directamente o por interpósita persona, de contratos de obra, aprovisionamiento o servicios con el Estado, desde el momento de su elección. d) Sean funcionarios, empleados, apoderados, asesores o gestores de entidades, sociedades o empresas que negocien o contraten con el Estado, desde el momento de su elección. e) Se ejecutorié en su contra auto de procesamiento o pliego de cargo, derivados de procedimientos judiciales tramitados previo desafuero votado por la Cámara. f) Renuncien expresamente a su mandato ante el Pleno o la Directiva Cámara.

El procedimiento de pérdida del mandato lo resuelve la misma Cámara a la que pertenezcan respectivamente si son Senadores o Diputados. En el caso de los incisos b), c) y d), la Cámara deberá resolver la pérdida del mandato por dos tercios de votos. Y en los casos restantes, la pérdida del mandato será consecuencia inmediata de la comprobación fehaciente de la situación prevista por parte de la Directiva de la Cámara.

Resulta interesante para nuestro propósito destacar que en Bolivia existe para los miembros de las Cámaras una sanción por graves faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, la cual es, la separación temporal o definitiva de su cargo; la cual debe ser votada por dos tercios de los miembros titulares de la respectiva Cámara. La separación definitiva importará pérdida del mandato.

c- Chile. En Chile, a nivel constitucional se encuentra instituida la inhabilidad para ser Diputado o Senador, a los ministros, intendentes, magistrados de los tribunales superiores, miembros del Tribunal Constitucional, el Contralor, las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial, los fiscales y otros; que hubieren ejercido el cargo dentro del año inmediatamente anterior a la elección. Igualmente dispone que los cargos de senador y diputado son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuida con fondos del fisco.

Existe la figura de cesación en el cargo de parlamentario, similar a la pérdida de investidura. Habrá lugar a dicha sanción en los siguientes eventos: a- Cuando el

diputado o senador se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a la que pertenezca o, en receso de ella, sin el permiso del Presidente de la Cámara; b- El diputado o senador que durante su ejercicio celebre o caucione contratos con el Estado, el que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades; c- El diputado o senador que ejercite influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento; d- El diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación; e- El diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad.

Esta cesación del cargo tiene como efecto que aquél que perdiere el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años. La competencia para conocer de esta sanción se le adjudicó al Tribunal Constitucional Chileno.

d- Costa Rica. La Constitución Política de Costa Rica estipula algunas inhabilidades e incompatibilidades, que dan lugar a la pérdida de la credencial de diputado; se encuentran, entre otras, el ejercicio de otro cargo público de elección popular, o celebrar contrato alguno con el Estado, causales similares a las contempladas en nuestra Constitución.

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene la función de investigar y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años. El Reglamento de la Asamblea Legislativa no establece el procedimiento a seguir.

e- España. El Reglamento del Senado español enmarca como causales de la pérdida de la condición de senador: La anulación de la elección o de la proclamación de senador mediante sentencia judicial firme, la condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público dispuesta por sentencia judicial firme, el fallecimiento, la pérdida de los requisitos generales de elegibilidad establecidos en la legislación correspondiente, la extinción del mandato, al concluir la legislatura o ser disuelta la Cámara, la renuncia efectuada ante la Mesa de la Cámara. Es importante subrayar que la mayoría de estas causales no son

tomadas como sanción sino simplemente se asemejan a la finalización del término del mandato para el cual fueron elegidos.

Lo mismo sucede con las causales encontradas en el Reglamento del Congreso de Diputados. Es de resaltar que en este mismo reglamento en su artículo 19 se consagra un procedimiento especial para las incompatibilidades. En el cual, la Comisión del Estatuto de los Diputados elevará al Pleno sus propuestas sobre la situación de incompatibilidad de cada diputado en el plazo de veinte días siguientes, contados a partir de la plena asunción por el mismo de la condición de Diputado o de la comunicación, que obligatoriamente habrá de realizar, de cualquier alteración en la declaración formulada a efectos de incompatibilidades. Declarada y notificada la incompatibilidad, el diputado incurso en ella tendrá ocho días para optar entre el escaño y el cargo incompatible. Si no ejercitara la opción en el plazo señalado, se entenderá que renuncia a su escaño.

f- Francia. Francia, por su parte, consagra en su Constitución que una ley orgánica fijara el régimen de inelegibilidad e incompatibilidad a los que están sometidos los poderes de cada asamblea.

El Estatuto de los Diputados establece que la terminación del mandato de un diputado, con independencia de su terminación normal o de la disolución de la Asamblea Nacional, puede terminar a causa de la dimisión o inhabilitación de su titular, por su fallecimiento o por la aceptación de determinadas funciones, sobre todo gubernamentales. Y que es el Consejo Constitucional quien reconoce la inhabilitación cuando el diputado se encuentra en una situación de inelegibilidad durante su mandato. Del mismo modo, cuando el diputado se niega a abandonar ciertas funciones o actividades incompatibles con su mandato, el Consejo Constitucional tiene la facultad de declararlo dimisionario de oficio.

g- Nicaragua. La ley nicaragüense, contempla la suspensión de la condición de representante; para la cual existe un procedimiento equivalente en Colombia al de la pérdida de investidura. Así, recibida en la Secretaría de la Asamblea Nacional, la denuncia por escrito en los casos contemplados, ésta informará a la Junta Directiva; la cual, de considerarla fundada, integrará de inmediato una Comisión de Investigación para su dictamen.

Dicha Comisión notificará al representante dentro de las setenta y dos (72) horas de su integración, dándole audiencia dentro de ocho días de notificado para que exprese lo que tenga a bien y se defienda personalmente o designe a quien estime conveniente para hacerlo. La Comisión para acopiar pruebas tendrá un periodo de veinte (20) días contados a partir de la notificación al interesado. Transcurrido este término, emitirá su dictamen en un período no mayor de diez (10) días y lo remitirá a la Junta Directiva. Recibido el dictamen por la Junta Directiva, esta lo incluirá en el orden del día de la siguiente sesión. En caso de resolverse la suspensión, el término de la misma no podrá ser mayor de noventa días.

h- Venezuela. Venezuela a nivel constitucional, contempla algunas inhabilidades e incompatibilidades para los Diputados pero ninguna institución como la pérdida de investidura. Cabe resaltar la figura de revocatoria del mandato para todos los cargos de elección popular.

Síntesis

Después de intentar evaluar las similitudes de las instituciones de cada país y encontrar que aunque la figura de la pérdida de investidura es equiparable en algunos casos a la institución sancionatoria de los parlamentarios en Colombia, también es cierto, que no se encontró una visible graduación de penas, que permita hacer las sanciones más proporcionales con respecto a incumplimientos, infracciones, actitudes políticas o delitos.

El estudio plantea que la institución de la pérdida de investidura tiene implicaciones en tres campos que se relacionan entre sí, pero que a la vez, cada uno de estos, puede tener un tratamiento diferente. En primer lugar, la pérdida de investidura produce efectos de des-integración y eventualmente de diferentes posturas ideológicas ó políticas dentro del mismo Congreso al poder alterar su composición.

En segundo lugar, cuando la pérdida de investidura es causada por una inhabilidad del representante, cuando es candidato, conlleva a alterar la voluntad ciudadana (expresada a través del sufragio universal) que se materializa en la confianza que existe en el sistema, al seleccionar dentro de todas las alternativas, a aquellos en que se confía están habilitados para asumir la representación popular. Lo anterior fragiliza la democracia. En este sentido, el sistema político está comprometido a tener unas mejores regulaciones electorales. Los partidos políticos están en la obligación de asumir su responsabilidad en la selección de sus representantes. Además, de considerar la responsabilidad que igualmente tienen en el cumplimiento de las obligaciones que sus militantes con representación popular asumen en el ejercicio de su cargo.

Finalmente, existe el debate sobre el fundamento de la inmunidad parlamentaria que permite proyectar la voluntad ciudadana, a mediano y largo plazo, en la legitimidad de la gobernabilidad y en la estabilidad y equilibrio del sistema.

OBSERVACIONES FINALES

A partir de toda la información analizada y recopilada se pueden resaltar algunas observaciones finales:

1. Es indispensable considerar que la elección popular da una inmunidad a los congresistas que solo muy extraordinariamente debe ser alterada por una decisión de otra institución, autoridad o poder. Uno de los principios de la teoría democrática sobre representación se dirige a conservar y preservar la idea de que el sufragio universal es uno de los fundamentos principales que soportan la soberanía y el mantenimiento de la democracia representativa.
2. Podría ser importante, que la ley distinga las sanciones de orden penal, administrativo y reglamentario. La ley debería diferenciar entre incumplimiento de responsabilidades, infracción a las normas, prácticas políticas y delitos penales o electorales. Quizás no se trataría de equiparar a los congresistas con la situación de otros servidores públicos, por dos razones: la primera, relativa a su inmunidad, considerada como un valor invaluable para el sistema político; y la segunda, que la responsabilidad, preeminencia y posición del congresista en el sistema y en la sociedad, no puede equipararse con otros funcionarios dada su naturaleza. La competencia y función que tienen los parlamentarios se origina en la voluntad ciudadana que se construye a partir del sufragio universal.

	<p>3. En relación con lo anterior, debe haber una graduación de las penas, teniendo en cuenta que la sanción debe ser proporcional a la situación en la que se incurra; así como a los distintos impactos o consecuencias que ésta pueda ocasionar. A propósito de la gradualidad, es preciso tener en cuenta que una modificación en este sentido implicaría una reforma a la Constitución, particularmente a su artículo 183 y aquellos artículos pertinentes de la Ley 144 de 1994.</p> <p>4. En el desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2003 y en la futura “ley de bancadas”, se debe considerar el tema de la pérdida de investidura o las sanciones que se puedan desprender de la indisciplina en las bancadas, el no respeto a las vocerías de estas o un comportamiento que debilite las mismas en los diferentes cuerpos colegiados.</p> <p>5. En el medio político parlamentario existe la preocupación sobre la posibilidad de que las decisiones sobre la pérdida de investidura puedan ser apeladas ante una segunda instancia, no sólo cuando se ha vulnerado el debido proceso como sucede actualmente con el recurso de revisión, sino por razones sustantivas.</p> <p>6. Se debería considerar en la normatividad electoral y bajo responsabilidad del órgano electoral en los requisitos para inscripción de candidatos al Congreso y a otros cuerpos colegiados, dirigidos a evitar la inhabilidad en las elecciones. Debe garantizarse que ningún candidato al parlamento pueda inscribir su candidatura si se está inhabilitado para asumir un cargo de elección popular parlamentario. Este tema, es importante no tanto para resolver un asunto de pérdida de investidura sino evitar así la burla o suplantación de la voluntad ciudadana. Debe existir una sanción a los partidos políticos, que conociendo y postulando a sus dirigentes están permitiendo y avalando la inscripción de ellos, como candidatos, cuando estén inmersos en inhabilidades e incompatibilidades. (Documento 9)</p>
<p>12 de noviembre de 2004</p> <p>Oficina de Asistencia Técnica Legislativa</p> <p>Estudio de Antecedentes</p>	<p>Evaluación jurídica del régimen general de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses de los congresistas.</p> <p>Resumen Ejecutivo</p> <p>Conforme con el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho que se funda en la prevalencia del interés general. La prevalencia del interés general implica muchos aspectos institucionales y, entre otros que quienes representen al pueblo sean garantes de los principios constitucionales democráticos que se manifiestan a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder. Esta concepción de Estado, lleva consigo una idea de democracia que permite entender por qué la Constitución de 1991 ha hecho énfasis en el régimen de Incompatibilidades, Inhabilidades y Conflictos de Interés aplicable a los representantes del pueblo en el Congreso Nacional.</p> <p>El concepto de democracia consagrado en el ordenamiento constitucional colombiano, nos lleva a referirnos a dos temas fundamentales en el estudio de las inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de Interés de los congresistas: la representación, que se integra esencialmente por los principios del mandato popular y de las elecciones, y la participación, como forma de manifestación de la democracia directa, lo que caracteriza nuestro régimen democrático como de carácter mixto.</p>

La institución del Congreso tiene un carácter representativo, característica que se confiere mediante la elección (Art. 133 y 260 C.P), al ser los congresistas elegidos por el pueblo, lo cual conlleva la obligación de actuar “consultando la justicia y el bien común” tal como lo dispone el art.133 de la C.P. Esto implica, que las elecciones, como elemento fundamental del sistema político, deben ser protegidas de las influencias indebidas provenientes de los candidatos, quienes con sus actuaciones pueden desequilibrar los procesos electorales, haciéndoles perder legitimidad a los resultados electorales. Evitar esos desequilibrios es una de las principales finalidades del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés de los servidores públicos elegidos popularmente.

De esta forma, los fines del régimen de inhabilidades e incompatibilidades que la Constitución establece, se explican por el carácter representativo que la institución del Congreso tiene dentro de un sistema democrático basado en las elecciones y en el mandato popular.

Es así como el fortalecimiento de la Rama Legislativa se convirtió en uno de los propósitos fundamentales de la Asamblea Nacional Constituyente, procurando investir al Congreso de prestigio y dignidad, para lo cual se consagraron, reglas conforme a las cuales los parlamentarios deben cumplir las funciones que constitucionalmente les han sido consagradas.

En este sentido en la Asamblea Nacional Constituyente según la ponencia para primer debate en plenaria de los constituyentes Álvaro Echeverry Uruburo, Hernando Yépez Arcila, Alfonso Palacios Rudas, Luis Guillermo Nieto Roa y Arturo Mejía Borda, estos expresaron: “(...) para este capítulo se contempló la necesidad de asegurar que el congresista no utilice su poder e influencia sobre otras ramas del sector público o sobre la comunidad en general para obtener privilegios. Además se consideró la búsqueda de mecanismos que aseguren la dedicación y eficiencia del parlamentario en la labor legislativa. También la inconveniencia de permitir que acumule un miembro del Congreso más de un cargo de elección popular o desempeñe otras funciones oficiales, salvo misiones específicas y transitorias”.

Siguiendo el fin de los principios expuestos por los constituyentes, la Constitución busca que la actuación de los congresistas no involucre un favorecimiento indebido de un interés privado, sino que garantice a los gobernados que las personas a quienes ellos han otorgado poder de representación no abusen del mismo, aprovechándolo para alcanzar sus fines personales; y es precisamente esa separación entre el interés público y el interés privado la razón para establecer el régimen de Inhabilidades, Incompatibilidades y Conflictos de Interés.

Sea lo primero entonces, saber que se entiende por régimen de Inhabilidades, Incompatibilidades y Conflicto de Intereses.

La Constitución Política de 1991, ha consagrado el denominado “Estatuto del Congresista” en el Capítulo 6 del Título VI, con disposiciones relacionadas con el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses de los congresistas y con la pérdida de la investidura, entre otras.

El artículo 179 de C.P dispone quienes no podrán ser congresistas, es decir,

quienes serán inhábiles para ejercer el cargo; el art. 180 de C.P, se refiere a las actividades que los congresistas no podrán realizar, lo que da lugar, al tema de las incompatibilidades; y el art.182, define las situaciones que los inhiben para participar en ciertos trámites, lo que se refiere a los conflictos de intereses, dejando al legislador la facultad de regular la materia.

Lo primero que se observa, es que la Constitución de 1991 estableció una diferencia entre los conceptos de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de interés. Más adelante el legislador de 1992, al expedir la Ley 5ª de 1992 “Reglamento del Congreso”, reguló de manera más específica el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, con fundamento en los artículos de la Constitución del 91, dándole a cada uno de estos un mayor significado y alcance.

Así, el art. 279 de la Ley 5ª de 1992, precisó el concepto de inhabilidad como: “Todo acto o situación que invalida la elección de Congresista o impide serlo” y el art. 280 consagró 8 causales de inhabilidad, reafirmando las disposiciones constitucionales. Por su parte, el art. 281 definió las incompatibilidades como: “todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los congresistas durante el período de ejercicio de la función” y el art. 282 enuncia las causales de incompatibilidad, que al igual que en el régimen de inhabilidades desarrolla los preceptos constitucionales que sobre el tema se habían establecido.

Respecto del conflicto de intereses, definido en el art. 286, si bien se establecen las bases para identificar este tipo de situaciones, no se describen en forma taxativa las causales de conflicto de intereses, situación que ha sido debatida en múltiples ocasiones por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Existen otras normas que de la misma manera complementan el tema del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, como lo son la Ley 734 de 2002 “Código Disciplinario Único”, la Ley 190 de 1995 “Estatuto Anticorrupción”, y la Ley 144 de de 1994 “Pérdida de Inversión”, entre otras.

Para un mejor análisis y entendimiento del manejo que se le ha dado a cada una de estas previsiones, es necesario desagregarlas conceptualmente de la siguiente manera:

1. ¿Qué se entiende por Inhabilidad?

El término inhábil, es definido gramaticalmente como la falta de capacidad para hacer algo. Desde el punto de vista legal se entiende que alguien es inhábil cuando por la falta de algún requisito no puede obtener o desempeñar un cargo.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 546 del 25 de noviembre de 1993, ha definido las inhabilidades como: “aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley, que imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentren vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos”.

Se han definido cuatro principios que regulan las inhabilidades:

- a. De la Rectitud: Como quiera que el servidor público debe representar ante la comunidad la imagen de pulcritud, la ley se encarga de establecer determinados requisitos que debe cumplir la persona que aspire a ocupar un cargo público.
- b. De la Capacidad Electoral: El Código Electoral en su artículo 4º señala que todo ciudadano tiene capacidad de elegir y ser elegido; la excepción a éste principio es la inhabilidad, por lo tanto al constituirse en prohibición, las normas que la establezcan deben ser claras, taxativas y de interpretación restrictiva.
- c. De la Igualdad de Oportunidades: Las autoridades públicas deben garantizar a todo ciudadano la misma posibilidad de aspirar a ser elegido, por lo tanto la inhabilidad pretende que ninguna persona pueda tener prerrogativas especiales frente a otras, que le permitan captar simpatía del electorado por medios no idóneos.
- d. Del Carácter Restrictivo: Como limitaciones que son del derecho constitucional fundamental y político de ser elegido que tiene todo ciudadano, no pueden tener aplicación por extensión o analogía.

2. ¿Qué se entiende por Incompatibilidad?

En desarrollo de sus atribuciones, el constituyente de 1991 dispuso en el artículo 180 de la Carta Política las incompatibilidades de los congresistas, entendidas éstas como “aquellas actividades y actos que el congresista no puede hacer durante el período constitucional para el cual fue elegido, de manera simultánea con el desempeño del cargo, en procura de hacer efectivo el mandato constitucional contenido en el artículo 133 Ibídem, según el cual "los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común".

La Corte Constitucional añade: “De ahí que las incompatibilidades tengan como función primordial preservar la dignidad del servidor público en el ejercicio de sus funciones, impidiéndole ejercer simultáneamente actividades o cargos que eventualmente pueden llegar a entorpecer el normal desarrollo de su gestión pública, en detrimento y perjuicio del interés general y de los principios que orientan la función pública.

Así pues, en el caso concreto de los congresistas las incompatibilidades constituyen una pieza fundamental dentro del ordenamiento de la Rama Legislativa, pues a través de ellas, se establece con precisión la diferencia existente, entre el interés público, al cual sirve el congresista, y su interés privado o personal”.

La Carta Política ha establecido no solo las incompatibilidades de los congresistas con sus excepciones, sino que ha facultado a la ley para introducir nuevas causales y nuevas excepciones, siempre y cuando configuren las situaciones jurídicas descritas en los preceptos constitucionales. (art.123 y 124 C.P).

Bajo este supuesto, señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-497 de 1994, que “(...) la Constitución no agotó el catálogo de las incompatibilidades aplicables a los congresistas, pues a la luz de estos preceptos, bien puede el legislador introducir nuevas causales de incompatibilidades igualmente obligatorias”. Y agregó que "las incompatibilidades son sólo en los términos en que lo establezca la Constitución o la ley, dentro de las condiciones que las normas hayan precisado.

Quedan excluidas las interpretaciones analógicas y extensivas".

3. Diferencias entre inhabilidades e incompatibilidades

Vale primero decir que las inhabilidades tienen en común con las incompatibilidades el hecho de consultar ambas razones de moralidad pública en el ejercicio de la función legislativa y además, el bien común. Sin embargo es de importancia recalcar algunas diferencias:

a. Las inhabilidades son situaciones de hecho previas a la elección, que impiden a un ciudadano postularse válidamente para ser elegido a un cargo o corporación. Mientras que las incompatibilidades son situaciones de hecho coetáneas al ejercicio de una función pública.

b. Las incompatibilidades son sobrevinientes, es decir que estando bajo una investidura, no le es permitido desempeñar o realizar determinados actos, toda vez que podría estar incurso en una causal de pérdida de investidura o de sanción disciplinaria. Las inhabilidades son previas al desempeño del cargo o funciones públicas, por tanto quien se encuentra impedido bajo una inhabilidad no debe ejercer dichas funciones porque puede correr el riesgo de ser demandada su elección y anulada su credencial.

c. El competente para conocer de una demanda de una elección por inhabilidad del elegido es la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mientras que la competente para conocer la violación de una incompatibilidad, por parte de un funcionario de elección popular, es la Procuraduría General de la Nación, dentro de un proceso disciplinario; siendo así el primero un proceso judicial y el segundo un proceso administrativo.

d. Las incompatibilidades otorgan la posibilidad de renunciar a la investidura que se posee con el fin de dar legalidad a una nueva situación. Cosa que no sucede con la inhabilidad, porque una vez una persona se encuentre inhabilitada no tiene ninguna alternativa para superar tal situación, toda vez que no depende de su voluntad.

e. Las incompatibilidades perduran mientras se ejerza el cargo o curul, porque una vez se renuncia a la investidura desaparecen; y si resulta algún impedimento para ejercer un nuevo cargo estaríamos frente a una inhabilidad.

4. ¿Qué se entiende por Conflicto de Intereses?

La Constitución Política se limita a trazar unos parámetros generales sobre el tema de los conflictos de intereses, pero no enuncia los hechos o circunstancias que lo configuran. El art. 182 atribuye al legislador la reglamentación de la materia y señala para los congresistas el deber de poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

Así, como lo resume el Consejo de Estado, en el caso de los congresistas, el conflicto de intereses es una institución de raigambre constitucional, establecida en el artículo 182 de la Carta, cuyos desarrollos legislativos, en cuanto a las razones que lo determinan, el procedimiento para su declaración bajo la forma del impedimento o de la recusación, aparecen regulados en los artículos 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 y en la Ley 144 de 1994, artículo 16.

De las anteriores disposiciones constitucionales y legales se infiere que un congresista tendrá un conflicto de interés cuando se le presente una situación de orden moral o económica que le impida actuar en forma objetiva e independiente ya sea porque le resulte conveniente, le sea personalmente beneficioso o a sus familiares en los grados indicados en la ley. Cada Cámara tendrá la competencia para decidir si en cada caso particular se presenta tal situación de conflicto, para lo que tendrá en cuenta los antecedentes jurisprudenciales.

Un punto importante que ha venido reiterando la jurisprudencia del Consejo de Estado consiste en que el conflicto de intereses adquiere una dimensión punible en el momento en que el congresista pierde su imparcialidad, sin importar que sea por razones morales o económicas. “Lo cual hace superfluo que la ley lo recoja en un catálogo de conductas que lo tipifiquen, siendo suficiente la consagración genérica formulada en el artículo 182 de la Constitución Política; pero para que se concrete en la actividad legislativa es menester que resalte una relación directa entre los intereses del congresista y la materia regulada por el proyecto tramitado, de acuerdo con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.

Contrario a lo que algunos de los mismos consejeros han manifestado, el Consejo de Estado ha afirmado que la legislación vigente permite sostener que sí existe un régimen sobre el conflicto de intereses porque:

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

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 3 de Febrero de 1999 refiriéndose al debate de la existencia de un régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses consagrado en el Reglamento del Congreso señaló: “Ahora bien, la Ley 5ª que constituye el Reglamento del Congreso y tiene naturaleza orgánica, consagra dentro del Título II dedicado a disposiciones comunes al Senado y a la Cámara de Representantes, el capítulo undécimo referente al Estatuto del Congresista, y en él la sección cuarta, titulada “ Conflicto de Intereses”, lo cual haría pensar que ésta contendría “el régimen” del conflicto de intereses; sin embargo, al analizar sus disposiciones, los artículos 286 a 295, se deduce por su precariedad y falta de precisión, que no es un verdadero régimen, una regulación de la materia, sino el establecimiento de una

norma sustantiva de impedimento para los congresistas y otras de carácter adjetivo para dejar constancia en la corporación de los intereses privados de los congresistas, manifestar el impedimento o efectuar la recusación ante un proyecto concreto”.

En opinión de otros, el régimen legal del conflicto de intereses de los congresistas, no regula de manera clara y completa el tema, sino que se debe hacer un estudio sistemático de normas constitucionales y legales, para determinar si frente a un proyecto de ley concreto, se puede presentar tal conflicto respecto de uno o varios congresistas.

La Corte Constitucional y la Sala Plena del Consejo de Estado se han visto en la necesidad de estudiar el tema del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y de conflicto de intereses. Sus decisiones se han limitado a hacer una presentación de las normas vigentes que regulan el tema mediante una interpretación extensiva de las mismas para fallar en cada caso concreto. La jurisprudencia se ha limitado a darle alcance a las normas constitucionales y legales frente a cada caso en particular.

Parecería, según algunos, que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses que ha consagrado el legislador, resulta demasiado vago para orientar claramente la labor parlamentaria. Ahora bien, la implementación de este régimen se ha hecho necesaria, teniendo en cuenta factores de transparencia e imparcialidad en la actividad legislativa.

La pérdida de la investidura, consagrada en el numeral 1º del artículo 183 de la Constitución del 91, es la sanción que el legislador ha consagrado para el caso de presentarse violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades y en el caso de actuación parlamentaria dentro de una situación de conflicto de interés. Se podría considerar que la sanción de pérdida de investidura resulta demasiado drástica, si se tiene en cuenta la ausencia de un régimen de graduación de penas. Esto quiere decir que no se cuenta con un sistema que module las consecuencias jurídicas ante un caso de violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés, lo que hace que el estudio de cada caso que deba ser resuelto en el Consejo de Estado, quien se encarga de este tipo de procedimientos, (artículo 1º de la ley 144 de 1994), resulte demasiado específico en el análisis de cada uno de los hechos en virtud de los cuales se demanda.

De la revisión constitucional, legal y jurisprudencial se deriva la idea de la ausencia de un régimen suficientemente nítido, en el que se encuentren expuestas posibles causales para considerar un conflicto de interés. Situación diferente se presenta con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en donde la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 identificaron causales específicas de violación de éste régimen.

De esta manera, para la realización de este estudio, el análisis jurisprudencial ha constituido un aporte de vital importancia, ya que a partir de los pronunciamientos de las salas contenciosas y de la Corte Constitucional se intentan solucionar los inconvenientes surgidos por la ausencia de un régimen claro de conflicto de intereses.

Para efectos de este resumen se han identificado algunos temas específicos que han generado debate en el trámite de varios proyectos de ley y que guardan relación con el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés. Veamos algunos ejemplos:

1. En el primer debate del proyecto de ley No. 201 de 2003- Cámara, 71-75 de 2002 Senado, “por la cual se reglamentan los bancos de datos financieros o de solvencia patrimonial y crediticia y se dictan otras disposiciones”, los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes manifestaron las situaciones que les impedían participar en el debate, por considerar que podían violar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés.

Los impedimentos presentados, consistieron básicamente en el hecho de estar registrados en bancos de datos, es decir ser deudores morosos de créditos; tema claramente relacionado con el proyecto en trámite y con el derecho fundamental al Habeas Data, consagrado en el artículo 15 de la Constitución de 1991.

El entonces Representante a la Cámara Ovidio Claros, llamo la atención considerando que “(...)por el solo hecho de tener acceso al crédito y ser ciudadano colombiano mayor de 18 años todos estamos en mayor o menor medida expuestos a permanecer o a aparecer en las bases de datos, no solamente desde el punto de vista negativo como siempre se asocia hacia el tema negativo por una mora, por un atraso, por un crédito que esté atrasado con respecto a la fecha de pago, sino también con los datos positivos(...)” y que por tal razón “(...)ninguno de los treinta y cinco miembros que pertenecemos a esta célula legislativa podemos afirmar sin temor a equivocarnos que no aparecemos en los bancos de datos(...)”.

El problema para la comisión radicaba en no saber que hacer frente a las declaraciones de los representantes, quienes habían manifestado sus dudas, frente a las posibles inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de interés dentro de la discusión del proyecto de ley en trámite; por tal razón se suspendió el debate de ese proyecto de ley y se nombró una subcomisión integrada por dos de los representantes quienes debían estudiar cada uno de los impedimentos y presentar un informe en la siguiente sesión, para permitirse iniciar el debate.

Para los representantes de la comisión, el tema de los impedimentos constituyó una discusión en donde se hizo alusión a la falta de una reglamentación sobre el tema en particular. Las dudas ante la existencia real de un impedimento, trajeron como consecuencia que el proyecto fuera aplazado y que en la siguiente sesión el tema de las inhabilidades no fuera debatido.

Una situación como la anteriormente descrita no es el propósito de la labor de los congresistas. Se esperaría que ellos, teniendo en cuenta la importancia de los temas que se debaten, resolvieran los impedimentos que se manifiestan. No se quiere decir que los representantes no cumplen con las funciones que se les han asignado sino, que con este primer ejemplo se marca un antecedente que logra demostrar la complejidad del tema y que como sucedió en este caso, las comisiones prefieran no votar sobre un determinado tema que les genere dudas evitando incurrir en una causal de pérdida de investidura.

Vale la pena referirse a los proyectos de ley relacionados con temas económicos que pueden ilustrar una posible solución a los impedimentos para votar el proyecto de ley sobre Habeas Data. Pueden tenerse en cuenta algunos pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que si no son de obligatorio cumplimiento, otorgan una base importante para el análisis; así como también lo hacen el mismo Consejo de Estado en Sala Plena o la Corte Constitucional.

En los conceptos No. 1170 del 3 de Febrero de 1999 y No. 1191 del 27 de Mayo de 1999 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, refiriéndose al interés directo de los congresistas en el plano económico, consideró oportuno verificar el eventual beneficio económico del congresista frente a la generalidad de un proyecto de ley que se tramite, haciendo una especial distinción, para definir la existencia de una situación de conflicto de interés.

“(…) 1. Si el proyecto de ley es de beneficio exclusivo, en materia económica, para los congresistas, es evidente que se presenta un interés directo de parte de éstos, que daría lugar a la existencia de un conflicto de intereses.

2. Si el proyecto es de beneficio económico para uno o varios congresistas en razón de encontrarse comprendidos dentro de su ámbito de aplicación, pero también lo es para las demás personas que se hallan dentro de sus condiciones de aplicabilidad, habría que indagar la causa jurídica de tal beneficio para determinar si se presenta el conflicto de intereses. Tenemos entonces:

a. Si la causa del beneficio es una relación económica de derecho privado, existiría el conflicto de intereses del congresista, como por ejemplo, cuando tiene una deuda con una entidad financiera o ha celebrado un contrato con un particular, de manera tal que estos negocios jurídicos se vean afectados, en provecho de aquél, en cuanto a las utilidades u obligaciones, por el proyecto de ley que se tramita. En este caso, es claro que el congresista tiene un interés directo en que el proyecto sea expedido, para conseguir un provecho o ganancia propia que le quita la necesaria imparcialidad en su tramitación y votación, razón por la cual debe declararse impedido para intervenir.

b. Si la causa del beneficio es una relación económica de carácter impositivo o tributario del Estado, esto es, que el congresista obtiene un beneficio respecto de determinado impuesto o contribución, en caso de que sea expedido un proyecto de ley, como cualquier persona que sea contribuyente o sujeto pasivo de ese impuesto o contribución, no se presentaría el conflicto de intereses, por cuanto en este evento la norma apunta a la justicia y el bien común de la generalidad de las personas que se encuentran en sus condiciones de aplicabilidad, no al provecho económico personal del congresista, distinto del de los demás. Una interpretación diferente conduciría a que los parlamentarios no podrían aprobar leyes que trajeran beneficios tributarios a la población. Aquí la razón estriba en el poder impositivo del Estado, radicado en las cámaras legislativas, cuyos miembros al ejercerlo, entran lógicamente dentro de su campo de aplicación. Se supone, además, que al ejercitar ese poder, tan sensible al pueblo, del cual son sus representantes, los congresistas están por encima de sus consideraciones personales y tienen en mente las realidades económicas y sociales del país.

3. Si el proyecto de ley es de beneficio económico para la generalidad de los habitantes del país, es evidente que no se da el conflicto de intereses, por cuanto

el eventual interés directo del congresista se hallaría subsumido en el interés colectivo del pueblo, en quien reside la soberanía (...).”

En este orden de ideas se advierte que el proyecto de ley No. 201 de 2003 que regula el tema de las bases de datos financieras, constituye un proyecto de ley de beneficio económico para la generalidad de los habitantes del país. En esta medida, los congresistas se pueden ver involucrados, pero no porque exista una relación económica de derecho privado, sino porque es una ley de carácter general que cubre a todos los habitantes del país.

Algún aspecto del proyecto de ley le podrá generar al congresista una razón para declarar su impedimento, en tanto exista un beneficio económico concreto y exclusivo. No se puede pensar entonces que por el hecho de estar registrado como deudor moroso en una entidad de crédito se cree un impedimento

2. Otro caso en el cual los congresistas manifestaron sus impedimentos se presentó en el segundo debate del proyecto de Acto Legislativo No. 034 de 2004 – Cámara, acumulado con el No. 127 de 2004- Cámara sobre Régimen de Pensiones. En este caso, se designó una comisión accidental encargada de estudiar las peticiones de impedimentos elevadas por los Representantes a la Cámara.

Si bien los parlamentarios no hacen alusión al los pronunciamientos jurisprudenciales, para analizar el tema pensional, pueden igualmente seguirse los parámetros descritos por la Sala de Consulta y Servicio Civil de Consejo de Estado, arriba transcritos.

Las solicitudes de impedimentos se fundamentaron en las siguientes situaciones:

Ostentar la condición de pensionados.

Ostentar derechos adquiridos para acceder al derecho de pensión.

Por tener actualmente familiares suyos que ostentan la condición de pensionados por el Estado.

Por tener actualmente familiares dentro del “Régimen de Transición” para acceder al derecho de pensión.

Porque en su condición de congresistas se encuentran dentro del “Régimen de Transición” para acceder al derecho de pensión.

Por estar tramitando actualmente en su condición de congresistas la pensión de jubilación ante el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

Por tener actualmente en su condición de congresista, familiares vinculados al “Régimen Pensional”.

Por estar actualmente en su condición de congresistas pensionados por el “Régimen de Convención Especial”.

Dos preguntas se hizo entonces la comisión: ¿en qué medida se beneficia o se perjudica un Honorable Representante a la Cámara, si debate y vota (afirmativa o negativamente) el Proyecto de Acto Legislativo sobre Régimen de Pensiones que nos ocupa?, y, si ¿frente a una reforma constitucional se benefician de manera particular el Congresista o sus familiares en los grados fijados por la Ley que se encuentren dentro del régimen de transición de la Ley 100 de 1993?

Para responder lo anterior, la comisión se refirió a lo que previó el constituyente en

su artículo 182 al establecerle a los congresistas la obligación de informar que se encuentran una posible situación de conflicto de intereses, con el propósito de evitar que éstos, en desarrollo de sus facultades obtuvieran un beneficio de carácter particular en el trámite de una ley, o sus parientes en los grados establecidos en la Ley.

Puede predicarse para el caso concreto que el Congresista o sus familiares en los grados fijados por la Ley, se beneficien o se perjudiquen en la misma medida en que se benefician o perjudican todos los ciudadanos, ya que una reforma de este tipo tiene efectos universales, es decir que recae sobre todos los habitantes del territorio.

Lo anterior quiere decir que el proyecto de acto legislativo es de beneficio económico para la generalidad de la población del país, y como se anotó, el eventual interés directo del congresista se hallaría subsumido en el interés colectivo del pueblo en quien reside la soberanía. Por tal razón, la comisión accidental que se creo, decidió que no se puede presentar conflicto de intereses, y menos en el tema pensional, ya que las medidas adoptadas trascienden la órbita personal del beneficio, si es que el mismo llegara a producirse.

3. El tema de la reelección presidencial también ha dado para referirse al tema. El Ministerio de Interior y de Justicia, preguntó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado respecto de la posibilidad de encontrarse impedido un congresista para debatir y aprobar el proyecto de acto legislativo No. 12 de 2004 – Senado, relacionado con la reelección presidencial, por considerar que pueden estar incurso en causal de conflicto de intereses al tener familiares que han sido nombrados en el servicio exterior de la República, teniendo en cuenta que éstos son nombrados por el Presidente de la República.

La Sala señaló que el interés que configura el conflicto no puede ser futuro y, en esta medida, el proyecto de reelección difiere en el tiempo las expectativas de obtener beneficio, pues el evento sencillamente es remoto y, aunque posible, no es actual ni cierto. “(...) En los eventos en que el interés no es actual, es decir, cuando no se ha adquirido y por tanto no puede afectarse, no es viable inferir la existencia de un interés personal y concreto que comprometa la imparcialidad. Ahora bien, de manera obvia, ante la ausencia de interés directo y actual, no puede afirmarse que la decisión afecte de cualquier manera - a favor o en contra –, al congresista o a sus parientes o socios.

La anterior apreciación jurídica permite concluir que el conflicto de interés debe originar un beneficio real no uno hipotético o aleatorio. Además, supone que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal (...).”

“(...) De esa manera, en el caso sometido a estudio, la eventual aprobación del Acto Legislativo que consagra la reelección presidencial, por sí sola no garantiza la participación del actual Presidente ni de los ex presidentes - en el próximo debate electoral, ni su reelección, ni mucho menos la permanencia en los cargos de los parientes de los congresistas que intervengan en los debates y deliberaciones,

siendo por tanto evidente para la Sala el carácter aleatorio, eventual y remoto respecto de los intereses que puedan abrigar los congresistas en la aprobación del Acto Legislativo.

Por tanto, la misma sala concluyó que la permanencia a la fecha de los parientes de los congresistas designados en altos cargos del servicio exterior –o de la administración pública– no constituye un interés inequívoco particular y actual, pues la participación en la discusión y votación del proyecto per se no objetiva una distorsión del ánimo que permita estructurar el conflicto. La simple existencia del parentesco no hace suponer el voto favorable del Congresista al proyecto de Acto Legislativo, ni el voto favorable, por sí solo, puede entenderse que configura el conflicto de intereses (...).”

Por otra parte, el Consejero Augusto Tejos Jaramillo cuestiona mediante salvamento de voto, la decisión de la posición mayoritaria de la Sala con relación a la consulta. Para el suscrito Consejero disidentes aquellos congresistas que tienen parientes, dentro de los grados consagrados en la ley, desempeñando cargos en el servicio exterior, están impedidos para votar el proyecto de acto legislativo No. 12 de 2004 - Senado.

Para el consejero, es importante hacer un análisis de las disposiciones constitucionales implicadas. El hace referencia al art.190 de C.P el cual consagra que “el Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años,...”; y al art.197 de la C.P que señala que “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia...”, por ser artículos que limitan la figura de la reelección. Su discrepancia radica en que, “ bajo la ficción de la reelección propuesta, se crea un sofisma de distracción con el fin de diluir una ostensible realidad: el que de plano se están superando limitaciones estrictas y a las cuales se adscribió el actual Primer Mandatario en el momento de su posesión, limitaciones que, por lo demás, tienen existencia en la actualidad”.

“(...) Entonces, remover de tajo el obstáculo del artículo 190, y la prohibición del artículo 197, para que el actual Presidente pueda aspirar a la Jefatura del Estado en el 2006 entraña no un aspecto aleatorio, ni eventual, ni remoto, sino un hecho concreto que vincula tales impedimentos con la actuación de los actuales congresistas que hayan de votar el mencionado acto legislativo. Porque es allí, en la remoción del obstáculo y de la prohibición, y no en la reelección, donde nace el conflicto directo de intereses para quienes tienen parientes en el servicio exterior. Es un hecho presente, no futuro. La relación de causalidad es evidente: Se remueve el obstáculo y se quita la prohibición. ¿Quiénes lo hacen?: Los congresistas. Y dentro de esos congresistas hay personas que pueden tener ese interés directo, así sea por un simple motivo de gratitud.

Es indudable que la permanencia en el cargo, de un pariente del Congresista, depende en mucho de la continuidad de quien lo designó y será ahí precisamente, donde nace y se estructura el conflicto de intereses. Por lo mismo, es de esperar que quienes ostentan en su haber tales prebendas por parte del Presidente de la República, tienen la predisposición, para votar afirmativamente el proyecto y remover de entrada las restricciones expresas de los artículos 190 y 197 de la Constitución(...).”

Bajo estos supuestos, concluye el consejero Augusto Trejos Jaramillo, que no estarían impedidos los congresistas si la posibilidad de reelección que buscan estuviera diferida a partir del año 2010, o en el caso en los supuestos del proyecto fueran sometidos a un referendo situación en la que la decisión se somete a la voluntad popular, encontrando aquí sí un hecho eventual, remoto aleatorio, ya que no existe la seguridad de que el pueblo vote por tal reelección.

4. Otras situaciones que han generado duda, a pesar de no haber sido constantemente tratada en las salas contenciosas, son aquellas referidas a la causal No.1 del art.180 de C.P. En virtud del referido artículo se viola el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses cuando un congresista desempeña un cargo privado al mismo tiempo que se desempeña como parlamentario.

El Consejo de Estado, decidió sobre la pérdida de investidura de las senadoras Regina de Jesús Betancourt de Lizka y la senadora Piedad Córdoba Ruiz, por haber ellas incurrido presuntamente en la causal de incompatibilidad prevista en el numeral 1 del artículo 180 de la Constitución Política, esto es, desempeñar cargo privado, ya que simultáneamente con sus actividades de Congresista, actuaban como Representantes Legales del Movimiento Unitario Metapolítico y del Partido Liberal Colombiano, respectivamente.

La Sala entra entonces a dilucidar si el ejercer la Dirección o Codirección y la representación legal de un partido o movimiento político, constituye el desempeño de un cargo privado.

Sea lo primero decir, que a los congresistas de conformidad con el numeral 9 del artículo 283 de la ley 5ª de 1992 les está permitido *“participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley”*.

Los partidos políticos no son entidades públicas, dado que no hacen parte de la estructura del Estado, ni son sociedades, corporaciones o fundaciones privadas de que tratan los Títulos XXXVI del Libro primero y XXVII del Libro cuarto del Código Civil y el Libro segundo del Código de Comercio, modificado por la Ley 222 de 1995. Y no pueden asimilarse los partidos políticos a las personas jurídicas de derecho privado, como pretenden los demandantes, pues éstas tienen objetivos diferentes, que no son políticos como el de los partidos, además, la normatividad que los gobierna a unos y a otros es distinta. En ese orden, las funciones que cumplen las directivas de los partidos, son políticas no privadas; luego el desempeño de tales dignidades no puede calificarse de carácter privado sino de carácter político.

5. El caso del Representante a la Cámara Francisco Canossa Guerrero, en el que el Consejo de Estado decreta la pérdida de investidura es otro punto importante de referencia. En esta oportunidad la Sala Plena del Consejo de Estado consideró que el representante Canossa incurrió en quebranto del Régimen de Conflicto de intereses previsto en el numeral 1º del artículo 183 de la Constitución Política como causal de pérdida de investidura.

Lo anterior, en razón de que el representante participó en el debate y votación del

Código Penal y Código de Procedimiento Penal, que lo beneficiaba al modificarse el entendimiento de un tipo penal respecto de las diligencias que cursaban en su contra en la Corte Suprema de Justicia.

“(…)Si, pues, al demandado, como se ha visto, lo afectaba la modificación contenida en el proyecto de Código Penal en relación con los delitos de injuria y calumnia, especialmente lo relativo a la retractación (artículo 218); si a la plenaria de la Cámara éste se sometió a debate y se produjo la correspondiente votación; si, además, obra prueba fidedigna de la asistencia de Canossa Guerrero a la sesión sin que conste que se haya ausentado o abstenido de votar, impónese afirmar que sobre el congresista demandado pesaba el deber constitucional establecido en el artículo 182 de la Carta Política y reproducido en el 286 de la Ley 5 de 1992 de hacer saber a la Corporación legislativa su situación, que moralmente lo inhibía para participar en la aprobación del proyecto mencionado, por entrar en pugna su interés personal, por el beneficio que sin duda alguna producía el nuevo artículo sobre retractación, ya referido, y el interés general que siempre debe tener cada congresista en el cumplimiento de su labor legislativa (…)”.

En el salvamento de voto conjunto, con ponencia del Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda se analiza la situación de manera diferente. Para los consejeros, “(…) la norma no afecta en particular por agravación o por beneficio al congresista pues como se advirtió el beneficio es para el orden jurídico y de otro que, si bien el demandado asistió a las sesiones de la Comisión Primera y Plenaria de la Cámara, en las que se debatió y aprobó el Proyecto de Código Penal, no se demostró que hubiese intervenido en su redacción o en la inclusión de la norma en cuestión, ni que hubiese promovido su aprobación, ni modificado el texto propuesto sobre los tipos penales de que tratan las indagaciones preliminares y la versión libre, ni que el motivo que lo indujo a asistir a las sesiones fuera un interés particular(…)”.

De esta manera, fue evidente para los magistrados que salvaron su voto que “(…) no existe oposición o pugna entre el interés particular del congresista y el general que implica la presentación del proyecto de ley por parte del Fiscal General de la Nación pues la posibilidad contemplada en el proyecto de reforma, es decir, la retractación sin aceptación del ofendido, no choca con el interés propio del orden jurídico ni afecta particularmente al representante Canossa Guerrero. Es evidente que en este caso, los intereses del congresista y del Estado no están en oposición, no hay conflicto (…)”.

Sin embargo, el Consejo de Estado no tuvo en cuenta para este pronunciamiento que el proyecto de ley fue de iniciativa del gobierno y presentado por la Fiscalía, es decir que el Representante Canossa nada tenía que ver con la presentación del proyecto de ley además de tratarse de una ley penal que tiene carácter general dentro del ordenamiento colombiano lo que quiere decir además que no le genera un beneficio de carácter particular. Es este un ejemplo de cómo el Consejo de Estado puede llegar a ser muy exigente en el debate sobre el régimen de conflictos de intereses, y los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil no son en este caso tenidos en cuenta lo que llevaría a una decisión diferente.

No cabe duda que el tema de análisis, es un tema de larga discusión, y más cuando su aplicación no se hace de manera general sino que requiere de un estudio detallado de casos. Cada caso concreto exige un análisis profundo y cuidadoso que permita una correcta aplicación de la norma, y por supuesto el

cumplimiento de la labor legislativa de manera transparente sin algún tipo de interés de por medio.

Hemos visto como el tema de conflicto de interés ha generado polémica alrededor de su regulación y extensión legal. Como se observó en su momento, para este régimen el legislador no ha dispuesto de manera taxativa causales de existencia, sino que por el contrario la Constitución fijo unos parámetros generales en los que deben basarse quienes toman decisiones al respecto.

Existe polémica por las opiniones disímiles y algunos consejeros creen que se requiere de la expedición de una ley que complemente los mandatos constitucionales (artículo 182), y sirva de guía tanto para los mismos congresistas como para los magistrados en sus decisiones.

En el caso en que la Sala Plena del Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura del congresista César Pérez García, el Dr. Juan de Dios Montes en Salvamento de Voto se refirió al caso de la creación de esta nueva ley: "(...) La Ley 5a. de 1992 no es del tipo de las que pueda contener el régimen de conflicto de intereses, pues ésta es una Ley orgánica que reglamenta la estructura y funcionamiento del Congreso en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El conflicto de intereses que, como ya se dijo, conlleva a una limitación a la esfera de libertad jurídica del congresista, debe ser regulado, dentro de los varios tipos de leyes que previó el constituyente, por una Ley estatutaria conforme al artículo constitucional 152 , literal A. Esta ley hasta el momento no ha sido expedida y por lo tanto la causal de desinvestidura prevista en el artículo 183 – 1 de la Constitución Nacional, denominada "conflicto de intereses" es hasta hoy inaplicable".

En este caso el magistrado no estaba de acuerdo con el fallo del Consejo de Estado por considerar que las conductas imputadas al representante Cesar García, no constituyen causal de despojo a un congresista de su investidura hasta tanto no se expida la ley.

En este orden de ideas, la importancia de un complemento normativo que tipifique las situaciones que deben tenerse como potenciales generadoras de conflicto de interés, encontraría su justificación en que el propio constituyente defirió a la ley la reglamentación y el desarrollo de las bases de la institución de la pérdida de la investidura, siendo una de ellas el caso de los conflictos de interés. Las Leyes 5ª de 1992 y 144 de 1994 desarrollaron la materia respecto de los conflictos que de orden económico pudieran presentarse para los congresistas con ocasión y en ejercicio de su investidura, pero nada dijeron estas leyes, ni ningún texto legal posterior trató el tema relativo a las situaciones que deban tenerse como potenciales generadores de conflicto de interés moral o ético.

La gravedad de la sanción de la pérdida de la investidura implica que su imposición este rodeada de las máximas garantías, y precedida de la prueba fehaciente de la comisión de la conducta típica que la amerite. De esta manera, la pérdida de la investidura de un congresista por la causal de violación del régimen de conflicto de intereses de orden moral, puede darse cuando la ley haya fijado de manera expresa cómo se configura, cuáles son sus modalidades y las diferentes situaciones que tienen que ver con su manifestación, trámite, etc.

Ahora bien, existe otro punto sobre el que debe llamarse la atención. Este, se refiere al caso en que los congresistas quieran usar la figura de los impedimentos para de alguna manera detener el trámite de un proyecto de ley.

En el caso del primer debate del Proyecto de Ley número 201 de 2003- Cámara, 71-75 de 2002 Senado, “por la cual se reglamentan los bancos de datos financieros o de solvencia patrimonial y crediticia y se dictan otras disposiciones”, en donde algunos representantes manifestaron sus impedimentos, el Representante Luis Fernando Velasco, señaló que “(...)en la Plenaria de la Cámara se presentó una situación similar con un proyecto de ley y se envió una solicitud de concepto a la sala de servicio y consulta civil del Consejo de Estado, de qué ocurría cuando el nivel de impedimentos era de cierta cantidad que podía impedir el quórum en un momento dado para tomar una decisión, (...) los impedimentos que en este momento están suscritos y sobre la mesa son superiores o sea impiden el quórum decisorio para tomar cualquier decisión sobre este aspecto(...)”.

Agregó el representante, que la sala de consulta y servicio civil dijo en ese entonces que como aquí no existía la figura de los conjueces la única figura que procedía era llamar a los segundos renglones de cada uno de los miembros de la Corporación cuando el nivel de impedimentos disminuía el quórum decisorio a tal punto que se impedía tomar la decisión respectiva”.

6. Legislación Extranjera.

Algunas constituciones latinoamericanas, así como el reglamento de la institución parlamentaria de cada uno de estos países se han preocupado por la regulación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

El artículo 66 de la Constitución Argentina, es la única referencia que se tiene en la legislación de ese país. Este artículo faculta a cada una de las cámaras para “remover a cualquiera de sus miembros por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno”, es decir que en ese mismo artículo se ha regulado lo que nosotros conocemos como pérdida de la investidura.

La Constitución Chilena se ha extendido en el desarrollo del tema. El capítulo V de la Carta Política, definiendo las normas comunes para los diputados y senadores, dicta de quienes no pueden acceder a tales cargos (artículo 54), y señala de manera específica el lapso de tiempo que debe ser respetado por quienes hubieren tenido las calidades o cargos que el artículo mencionado, dentro del año inmediatamente anterior a la elección, ya que en este caso es clara la inhabilidad. Los casos de incompatibilidad son descritos en los artículos 55 y 56, y la sanción que acarrea la violación de tal régimen, que es la cesación del cargo, se consagra en el artículo 57.

Por su parte, el artículo 8 del Reglamento del Congreso de Chile, ha expresado aquellos casos de inhabilidades e incompatibilidades en los cuales los intereses de los parlamentarios pueden involucrarse, es decir lo que nosotros hemos estudiado como conflicto de intereses.

En la misma línea de la Constitución de Chile, la Constitución de la República de

Costa Rica dispone constitucionalmente quienes no pueden ser elegidos diputados, ni inscritos como candidatos para esa función en el artículo 109, y en los artículos siguientes define las situaciones de incompatibilidad. (Arts. 110 al 112).

En España, la norma constitucional remite a la Ley Electoral la función de determinar las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados y senadores, identificando de todas formas aquellos funcionarios a quienes debe cobijar tal ley. Es así como se expide el Reglamento del Congreso con un capítulo dedicado a los deberes de los diputados, y otro a la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Diputado, en los cuales se hace alusión al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

En el caso Mexicano, de la lectura del artículo 62 de la Constitución, se ve que sólo se hace referencia al tema de las incompatibilidades así como a la infracción de esta disposición que será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

A partir de la referencia anterior a la legislación extranjera, se nota que tanto el constituyente como el legislador colombiano se han preocupado más por darle contenido y claridad a un tema que cobra cada vez mayor importancia en nuestro sistema democrático.

7. Observaciones Finales.

A lo largo de este análisis ha sido importante hacer precisión en la explicación de los conceptos de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de interés para poder interpretar cada situación en la que se presenta alguno de estos tipos de impedimentos:

- La inhabilidad debe entenderse como la falta de capacidad o ausencia de un requisito para acceder a un cargo público o para ejercer determinada función.
- Las incompatibilidades son aquellas actividades o acciones que el congresista no puede realizar durante el período constitucional para el cual fue elegido, de manera simultánea con el desempeño del cargo, en procura de hacer efectivo el mandato constitucional de probidad de la gestión parlamentaria.
- Los conflictos de interés regulados en el art.182 de la Constitución de 1991, se refieren a las situaciones de carácter moral o económico que inhiben a los congresistas de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

La complejidad de la aplicación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés, en el caso de los congresistas específicamente, responde más, en nuestro criterio, a las múltiples interpretaciones que sobre éste régimen ha adoptado el Consejo de Estado en su Sala Plena y la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Veamos las conclusiones que aportan algunos casos comentados anteriormente:

- En el caso del proyecto de ley sobre regulación de datos financieros - Habeas Data, si bien los representantes en su momento, consideraban que se encontraban

	<p>inmersos dentro de una causal de impedimento, se concluye, después del análisis, que no se crea ninguna situación de conflicto de intereses en tanto se trata de un proyecto de ley que establece normas generales para todos los colombianos, adicionalmente no se puede decir que este beneficia o perjudica a alguien en particular, es decir que no hay un interés concreto, identificable y cuantificable para cada congresista en particular.</p> <p>- Situación similar se presentó en el debate del proyecto de acto legislativo que modifica el régimen pensional. En este caso la comisión accidental designada, logró darle fin a la discusión teniendo claridad en el tipo de ley de que se trataba. Para los miembros de la comisión las medidas adoptadas dentro del régimen de pensiones trascienden la órbita personal de los congresistas, lo que quiere decir que no favorece claramente ningún interés particular.</p> <p>- Aún alrededor del tema de la reelección, para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado fue clara la inexistencia de algún tipo de conflicto de interés, al considerar que la reelección es un aspecto aleatorio y eventual y no un hecho concreto que efectivamente vincule los impedimentos con la actuación de los congresistas.</p> <p>Al momento de conceptuar o resolver sobre los diferentes impedimentos de los congresistas, se observa la existencia de diversidad de criterios entre la Sala Plena y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que van de una máxima amplitud (concepto sobre los conflictos de intereses en el tema reelección) a una máxima severidad (sentencia caso Francisco Canossa). Tal diversidad de criterios pueden hacer aconsejable el tramitar un proyecto de ley que desarrolle y puntualice de manera más exacta el tema de conflicto de intereses y cree una gradualidad sancionatoria que reserve la pérdida de investidura para los casos realmente graves de violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.</p> <p>Se ha notado, adicionalmente, que los vacíos legales y jurisprudenciales en la regulación de este tema si existen, sin embargo, no se deben desconocer las herramientas legales y jurisprudenciales existentes.</p> <p>Una salida práctica para la resolución de los conflictos de intereses de un Congresista sería tramitar los impedimentos ante cualquier caso de duda. De esta manera, se sabrá con certeza que no tendrá complicaciones en los debates y votaciones de la iniciativa legislativa respectiva, eso sí haciendo tal manifestación tanto en comisión como en plenaria.</p> <p>El reto para los congresistas es actuar de manera consciente y responsable teniendo en cuenta los principios de transparencia y de buena fe que deben ser aplicados en el ejercicio de la labor parlamentaria, que debe velar ante todo por el interés general y por la defensa de los intereses del pueblo que representan. (Documento 10)</p>
--	--

III. Jurisprudencia.

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia	Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

<p>C-319 de 1994.</p>	<p>Demandante: Carlos Navia Palacios. Problema Jurídico: Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 296 a 304 de la Ley 5ª de 1992. Consideraciones de la Corte Constitucional: La Corte estima contraria a la Carta Política la exigencia de previa sentencia penal condenatoria, en los casos de indebida destinación de dineros públicos o de tráfico de influencias debidamente comprobados. El tipo de responsabilidad política de carácter disciplinario exigible al Congresista que incurriere en la comisión de una de las conductas que el Constituyente erigió en causal de pérdida de la investidura, es perfectamente diferenciable y separable de la penal que la misma pudiese también originar, por haber incurrido en un delito, independientemente de la acción penal.</p> <p>En relación con lo preceptuado en los artículos 298, 302 y 303 de la Ley 5a. de 1992, en cuanto que, respecto de las otras causales previstas en el artículo 296 ibídem, pretenden condicionar el proceso de pérdida de investidura, a adelantarse por el Consejo de Estado, a los resultados con que culminare el procedimiento tramitado internamente por el Congreso que, a ese fin, instituyen, con el carácter de "presupuesto previo de procedibilidad" ante el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>No sobra agregar que los examinados artículos 298, numeral 3o., 301 y 304 de la Ley 5a. de 1992 son contrarios al mismo principio, pues si bien el tantas veces citado artículo 184 de la Constitución establece que la pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado " de acuerdo con la ley" , por razones obvias, la ley que regule lo concerniente a dicho proceso judicial, no puede ser la que conforma el Reglamento del Congreso.</p> <p>Resuelve: Declarar exequible el artículo 296 de la Ley 5a. de 1992, salvo el parágrafo 2o. de dicho artículo el cual se declara inexecutable. Declarar inexecutable los artículos 297 y 298 de la Ley 5a. de 1992. Declarar exequible el artículo 299, salvo las frases "En los eventos indicados" y "al día siguiente", que se declaran inexecutable. Declarar exequible el artículo 300 de la Ley 5a. de 1992. Declarar inexecutable los artículos 301, 302, 303 y 304 de la Ley 5a. de 1992. <i>(Documento 11)</i></p>
<p>Sentencia 247 de 1995.</p>	<p>Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: Luis Guillermo Nieto Roa. Problema Jurídico: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994. Consideraciones de la Corte Constitucional: La Constitución ha establecido la pérdida de la investidura como una sanción que es independiente de las penales que pudieran ser aplicables por la comisión de delitos y que encuentra su razón de ser en el régimen constitucional de las actividades que cumplen los congresistas. Tiene un carácter disciplinario de muy especiales características, la competencia para decretarla es atribuida de manera exclusiva a un tribunal -el Consejo de Estado- y tan sólo puede operar en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Carta Política establece. Las causas que dan lugar a ella son taxativas. La Corte Constitucional considera que las normas constitucionales en las cuales se consagra la pérdida de la investidura deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquéllas.</p>

Se declarará inexecutable la referencia a la ley en cuanto al señalamiento de nuevas causales de pérdida de investidura, pues la enunciación hecha en la Carta es taxativa y no autoriza al legislador para ampliar los motivos de la sanción. La Corte declarará la inexecutable del párrafo segundo del artículo 296, al igual que la del artículo 297, que condicionan la iniciación del proceso de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, en el caso de indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias debidamente comprobado, a una previa sentencia penal condenatoria, exigencia esta que en ninguna parte se encuentra consagrada en la Carta Política".

Las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan. No todas las causales de revisión enunciadas en la norma transcrita son aplicables al caso de pérdida de la investidura, tal circunstancia no hace la referencia inconstitucional, sino que, más bien, queda en manos del juez de revisión la competencia para definir si en el caso concreto tiene cabida alguno de los motivos legalmente previstos.

La incompatibilidad significa imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades, pues "dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo como es el de congresista para el caso que nos ocupa- aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición". No puede olvidarse, desde luego, que, para el caso de los congresistas, el artículo 181 de la Carta Política mantiene las incompatibilidades en el evento de renuncia durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior. Aquí la simultaneidad que se predica en la norma se refiere al tiempo de la correspondiente prohibición constitucional.

Resuelve: Decláranse executable los artículos 2, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 18 y 19 de la Ley 144 de 1994, "por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas". Declárase executable el artículo 4º de dicha Ley, excepto la palabra "común", que se declara inexecutable. Declárase executable el artículo 1º de la mencionada Ley, salvo las expresiones "en pleno", así como "...y la ley, en especial la Ley 5a de 1992 en sus artículos 292 y 298", contenidas en su texto, y la totalidad de su párrafo, que se declaran inexecutable. Declárase executable el artículo 3º de la Ley 144 de 1994, excepto las expresiones "...en pleno dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha cámara", las cuales se declaran inexecutable. Declárase inexecutable el artículo 5º de la señalada Ley, en su totalidad. Decláranse executable los artículos 11 y 12 de la Ley salvo las palabras "en pleno", que en ambos casos se declaran inexecutable. Declárase executable el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, salvo el literal c), que se declara inexecutable.

(Documento 12)

IV. Proyectos de Ley.

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Gaceta No. 216 de 2004, 20 de mayo de 2004</p> <p>Proyecto de Acto Legislativo No. 13 de 2004 Senado.</p>	<p>Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2004 Senado, por el cual se adiciona el parágrafo 1° del artículo 180 de la Constitución Política.</p> <p>La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:</p> <p>En el tema del conflicto de intereses, no hay una clara comprensión por parte del Senado de la República, el conflicto de intereses es una de las causales que se han establecido en la Constitución para perder la investidura, estamos hablando de las incompatibilidades, de las inhabilidades y estamos hablando del conflicto de intereses que ya ha determinado muchas pérdidas de investidura, indudablemente no hay un artículo que diga que un hermano mío no puede ser nombrado Embajador por sus mérito por su capacidad o perdónenme, porque al Presidente se le "dio la gana".</p>
<p>Acta de Comisión No. 32 de 2004</p> <p>Estado del proyecto: Archivado por Pronunciamiento de la Corte Constitucional.</p>	<p>Dice el Consejo de Estado: "Tampoco es admisible el argumento de que solo en la medida de que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético, podría deducirse impedimento moral, esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de intereses de los congresistas impera la ética de que todo está permitido". ¿Por qué no existe un catálogo donde uno pueda ver en que caso se está en conflicto de intereses? Porque señores congresistas, y señores que me escuchan pronunciar estas palabras que son bien incómodas, la moral no tiene catálogo, la moral no tiene numerales, la moral no tiene un número determinado de faltas, la ética no tiene un catálogo de faltas como el catecismo Astete, la moral y la ética tienen que ser más amplias que un código o un estatuto y es allí donde no es necesario decir cuál es la falta moral que me compromete, lo que hay es una situación en la que cada Congresista tiene que decir, yo puedo con toda imparcialidad votar este proyecto.</p> <p>La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Darío Martínez Betancourt:</p> <p>Pues bien el tema de los conflictos de intereses es un tema no saldado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, cada día que pasa es un tema volátil, impreciso que no le ofrece seguridad política a nadie. La Carta Fundamental, estableció en uno de sus artículos, dos clases de conflictos de intereses, el moral y el económico, frente a los conflictos de carácter económico avanzó relativamente la Ley 5ª de 1992, en una reglamentación incipiente, pero algo quedó, algo se consagró, pero el conflicto de intereses por razones morales está en blanco, está en blanco.</p> <p>El alcance jurisprudencial que el honorable Consejo de Estado le ha dado a la pérdida de investidura por conflicto de intereses, no es de transgredir el ordenamiento jurídico, hasta el punto de desconocer el funcionamiento normal del Congreso llevándolo a su parálisis y al incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, desde este punto de vista la demanda es temeraria". Cuál es el</p>

argumento central de mi alegato para sostener que en reformas constitucionales no es posible estructurar un conflicto de intereses, revisado con lente, con lupa el texto constitucional encontramos que el poder constituyente derivado efectivamente no tiene límites, el poder reformador, no el poder genitivo, de crear una nueva Constitución.

Entonces yo me pongo a pensar si el Constituyente de 1991 solamente le defirió al pueblo el poder de revisar nuestro poder constituyente derivado, habrá otro organismo distinto al pueblo que nos pueda a nosotros marcar pautas y establecer límites, es más podríamos nosotros derogar la pérdida de investidura y no incurriríamos en conflicto de intereses, ¿por qué? Porque estamos autorizados por la Carta para reformar todo lo atinente al Congreso en su organización y en su funcionamiento, podríamos hacer desaparecer en un acto legislativo todas las normas sobre pérdida de investidura, las hacemos derogar, y no pasaría absolutamente nada, si a alguien se le ocurre llevar eso al pueblo a un referendo derogatorio constitucional lo podría hacer, eso está autorizado y si podríamos entonces inclusive, terminar con el Consejo de Estado, sustituirlo, reemplazarlo, sí podemos hacer eso, porque entonces se establecen estos límites frente al tema del conflicto de intereses. Vean ustedes entonces que el tema del conflicto de intereses es un tema que ha ido al vaivén y al criterio y al capricho de los consejeros de Estado. Cambian Magistrados en el Consejo de Estado y cambian de jurisprudencia.

El régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas, está establecido específica y taxativamente en la Constitución Política y no nos lo podemos inventar por analogía es de interpretación restrictiva, no hay ninguna prohibición legal, incompatibilidad menos, absolutamente, el asunto es distinto en el caso específico suyo, usted en la sesión pasada dejó una constancia diciendo que no se declaraba impedido y expuso sus razones, ahora se declara impedido y expone otras razones. Pero bien ha dicho mi dilecto amigo Héctor Helí Rojas, que la moral no tiene código, pues yo pienso exactamente lo contrario. Me recuesto en los salvamentos de voto de Juan de Dios, del doctor Suárez, ex Consejeros de Estado, el último fallecido, de Ariel Hernández, de muchos Consejeros de Estado quienes en salvamento de votos, luminosos en pérdida de investidura contra congresistas, ellos han hecho la salvedad siguiente: "El conflicto de intereses de carácter moral no puede quedar a la subjetividad de los Magistrados del Consejo de Estado, en un Estado de Derecho tiene que haber una codificación de las conductas éticas para garantizar el principio de legalidad".

Con la presunción de que esa credencial es limpia, conseguida con lucha, con trabajo, con transparencia y lo que le otorgue el pueblo soberanamente, sabiamente se lo quita un poder Constituyente derivado que no ha sido elegido por el pueblo, ábrase visto semejante cosa que el Consejo de Estado, poder constituyente derivado que no es de origen popular le arrebatte la voluntad popular, le arrebatte la voluntad popular y le quiten la credencial a un Senador o a un Representante a la Cámara.

(Documento 13)

V. Bibliografía.

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Alfonso Acosta Rafael Humberto</p> <p>Sept. de 2003.</p>	<p>Pérdida de investidura de los congresistas en Colombia. Aspectos legales y jurisprudenciales. Rafael Humberto Alfonso Acosta. Bogotá. 2003.</p> <p>El ámbito sustancial de la pérdida de investidura de congresistas está constituido básicamente por las causales y subcausales contempladas en los artículos 179, 183 y 184 de la Constitución Nacional. Las causales son las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Violación del régimen de inhabilidades: por condena penal; por haber ejercido autoridad política, civil, administrativa o militar; por realización o gestión de negocios o contratos y por representación; por pérdida de investidura; por parentesco; por elección a más de una corporación o cargo público; por destitución del cargo. 2. Violación del régimen de incompatibilidades: por desempeño simultaneo de otro empleo con el de congresista; por gestionar ser apoderado o celebrar contratos con entidades públicas; por ser miembro de órganos directivos de entidades descentralizadas; por la contratación o gestión con personas de derecho privado que ejerzan funciones públicas. 3. Violación del régimen de conflicto de intereses: es el choque u oposición entre dos beneficios, ya sea de orden material o moral. A juicio del consejero Carlos Arturo Orjuela, las leyes que regulan el conflicto de intereses solo se han ocupado de conflictos de orden económico, pero no de los de orden moral, de los cual se infiere que en materia legal no se ha satisfecho de manera integral el mandato constitucional del artículo 82 de la C.P. Es decir, que la ausencia de una normatividad completa que regule de manera clara el tema, como si existe para las incompatibilidades e inhabilidades, deja el asunto a merced de interpretaciones que bien pueden prestarse para decisiones injustas. Puede suceder que se discuta en el Congreso un problema donde el interés general se confunda con el interés particular, en cuyo evento habría que definir si se presenta conflicto o simple coincidencia de intereses. 4. Inasistencia al Congreso: para que se configure esta causal se requiere la inasistencia a seis sesiones plenarias, dentro de un mismo periodo de sesiones, en las cuales se voten proyectos de acto legislativo o de ley o mociones de censura. No se explica por qué razón se tuvo sólo en cuenta las ausencias de las reuniones plenarias, dejando por fuera las sesiones de Comisión. El constituyente del 91 fue muy permisivo, en cuanto al número de ausencias para exigir la causal, pero muy duro en cuanto a la sanción. Un máximo de tres inasistencias injustificadas, bien fuera a plenarias o a comisiones, serían más que suficientes para la configuración de esta causal. 5. Violación del plazo para la posesión: se configura si el elegido no toma posesión del cargo dentro de los 8 días siguientes a la fecha en que fueron instaladas las corporaciones del Congreso. 6. Indebida destinación de dineros públicos: dada la concordancia de esta causal

con el delito de peculado tipificado en el Código Penal, podría determinarse que dicha conducta puede cometerse por apropiación de dineros públicos o desviación de los mismos hacia fines diferentes a los que estaban destinados. La expresión “dineros públicos” limita la aplicación de la causal exclusivamente a valores monetarios, dejando por fuera los demás bienes del Estado. El Consejo de Estado ha conceptuado que la indebida destinación no tiene que ser necesariamente ilícita. Pese a que la Ley 5 de 1992, estableció la previa sentencia penal condenatoria, como presupuesto para decretar la pérdida de investidura, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-319/94 declaró inexecutable tal exigencia, conceptuando que la responsabilidad penal y disciplinaria pueden coexistir, puesto que protegen intereses diferentes y responden a distintas jurisdicciones. Cuando se trate de pérdida de investidura por esta causal, debería hacerse extensiva la sanción a toda clase de empleos públicos. Pues un servidor sancionado por falta tan grave no se le debe permitir ocupar otro cargo donde se manejen importantes sumas de dinero; como ocurrió con el senador Luis Alfonso Hoyos, a quien después de habersele despojado de su investidura, por esta causal, fue nombrado Director Nacional de la red de Solidaridad.

7. Trafico de influencias debidamente comprobado: El Constituyente del 91 debió clasificar este tráfico de influencias porque como está formulado puede prestarse para favorecer a unos y perjudicar a otros, ya que su comprensión y aplicación queda a merced de la interpretación del ato tribunal Administrativo. Hacia el futuro, el legislador debería tomar la iniciativa tendiente a enmendar las falencias de esta causal a objeto de evitar confusiones en su aplicación.

8. Contribución económica a colectividades políticas o candidatos: esta causal como está preceptuada, se presta para la “cacería”, pues si se aplicara a fondo, no quedaría legislador en pies, ya que en nuestro país, dada la ausencia de un estatuto de financiación de las campañas, por parte del Estado, el sostenimiento de los partidos y movimientos políticos recae en los altos dignatarios del Estado y sobretodo en los congresistas.

La pérdida de investidura como institución jurídico procesal, comprende dos aspectos: uno sustantivo y otro adjetivo. Desde el punto de vista sustantivo entraña un juicio ético y político, que busca mediante una sanción disciplinaria ejemplarizante, preservar las instituciones democráticas frente a los desmanes de los servidores públicos. Y desde el punto de vista adjetivo, configura un juicio objetivo, breve y sumario, en el que la responsabilidad del congresista se determina por el resultado de su conducta y no por la concurrencia de factores subjetivos.

En veinte días es imposible tramitar un proceso ajustado a derecho y reunir los elementos suficientes para una sentencia seria y acertada, por lo cual se requiere ampliar los términos para evitar injusticias e impunidades. La acción de pérdida de investidura, al no permitir el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia quebranta el principio universal de la Doble Instancia, que constituye uno de los pilares del derecho de defensa.

La pérdida de investidura es una figura novedosa y avanzada que no tiene paralelos en el derecho comparado, como instrumento institucional y mecanismo ciudadano, para combatir la corrupción de los cuerpos colegiados y en especial de

	<p>las corporaciones legislativas.</p> <p>Se requiere una reforma, en torno a las causales, que haga precisiones en cuanto al conflicto de intereses, que reduzca a tres las inasistencias no justificadas a cualquier sesión reglamentaria del Congreso, que cambie la locución “dineros públicos” por la de “bienes públicos”, y que califique el tráfico de influencias con nuevos ingredientes normativos. Se requiere también que dicha reforma clasifique las conductas de pérdida de investidura, dosificando la sanción de acuerdo con la gravedad de la falta para eliminar así su carácter de pena irremediable y definitiva; pues no se justifica la misma pena para faltas leves que para faltas graves. (Documento 14)</p>
<p>Brito Ruiz Fernando</p> <p>Agosto de 2004</p>	<p>Pérdida de investidura de los congresistas. Una sanción de naturaleza política. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Colección derecho disciplinario No. 8. Bogotá. Agosto de 2004.</p> <p>La pérdida de investidura debe ser vista como una sanción de naturaleza política impuesta a los congresistas cuando incurren en alguna causal prevista en la Constitución Política o en la ley.</p> <p>Dicha sanción produce a los congresistas la pérdida de su condición de miembros electos por votación popular y los inhabilita para ser elegidos nuevamente al Congreso, suprimiéndoles su derecho político fundamental de ser elegidos consagrado en el artículo 40 de la C.P.</p> <p>El artículo 123 de la C.P. les atribuye la condición de servidores públicos a los miembros de las corporaciones de elección popular, lo cual incluye a los congresistas y les otorga un cuadro normativo aplicable.</p> <p>La sanción de pérdida de investidura es el grado más elevado de control político que se puede instaurar de una rama sobre otra. Esta sanción afecta en grado sumo a los sancionados, porque los despoja del mandato conferido por el electorado, esto se traduce en la pérdida del derecho político de representar y los priva del derecho de volver a ser elegidos.</p> <p>La C.P. dispone que el proceso de pérdida de investidura sea distinto y separado del que adelanta la Corte Suprema de Justicia por la comisión de delitos en que puedan estar implicados los congresistas. Es decir, que un mismo hecho puede dar lugar a una investigación de carácter penal y a una de carácter contencioso administrativo, la primera corresponde a la Corte Suprema de Justicia y la segunda al Consejo de Estado. La primera puede derivar en una privación de la libertad y la segunda en la pérdida de investidura.</p> <p>Existe la posibilidad de que el Consejo de Estado declare una causal de pérdida de investidura y declare la sanción al congresista, mientras que la Corte Suprema de Justicia puede concluir que no ha incurrido en delito y absolverlo del hecho penal. Según algunos magistrados de la Corte Constitucional, este hecho, hace necesario establecer una prejudicialidad y que en casos de delitos debe preceder un pronunciamiento de la Corte Suprema. Para el Consejo de Estado no hay ligar para una confusión entre uno y otro juicio, pues el objetivo de la normatividad de</p>

pérdida de investidura es castigar la vulneración del régimen disciplinario de los congresistas no el de imponer sanciones penales, aun cuando las infracciones puedan constituir violaciones al régimen penal.

Se han planteado dos posiciones respecto a si el régimen de pérdida de investidura de los congresistas puede ser modificado, ampliado o restringido: **1.** Puede ser materia de disposición legal. **2.** Solo puede ser tratado constitucionalmente.

Para el autor el legislador no esta facultado para consagrar nuevas incompatibilidades o inhabilidades o para modificar las existentes, por: tratarse de un reparto de poder político entre las ramas de poder público por lo cual debe ser hecho directamente por el constituyente. Y por que todo conduce a sostener que el constituyente previo que el tema fuera materia de disposición constitucional, no legal, para evitar que por vía del Congreso se entrara a modificar o reducir las condiciones impuestas.

Si el Congreso realiza modificaciones estas deben mantener las bases y principios previstos en dicho régimen, sin alterar su esencia so pena de inconstitucionalidad. Por tal motivo, solo se podría hacer mediante un acto legislativo o constituyente. Sin embargo, el interés del constituyente primario fue que la regulación de la pérdida de investidura fuera de orden constitucional, por lo tanto, el Congreso como constituyente derivado o secundario no puede introducir reformas haciendo el régimen de pérdida de investidura menos severo.

La pérdida de investidura no presenta ninguna semejanza con los elementos del sistema disciplinario, pues los congresistas no tienen un superior jerárquico, por lo tanto no existen relaciones de sujeción. Los congresistas no están vinculados al servicio público por una relación legal, ni por un empleo o trabajo, sino como resultado del voto ciudadano. Existe el poder de las mesas directivas pero no es equiparable a un poder jerárquico.

La pérdida de investidura no alberga una medida de corrección disciplinaria pues esta última es una falta de atención del servicio graduada progresivamente. La pérdida de investidura no se refiere a la manera como se presta un servicio público o se atiende a una función pública, sino como se relaciona con las responsabilidades y obligaciones de carácter político del congresista desde que es candidato. No se trata de una medida de carácter correctivo sino de un orden sancionador y radical.

El congresista en un servidor público no un empleado público, lo cual es diferente. Según esto, los congresistas están sometidos al control judicial que el Consejo de Estado ejerce sobre ellos y el castigo que se les impone es el de privarlos de sus condición de representantes populares.

La sanción de pérdida de investidura es indudablemente drástica, sin duda es una sanción política y no disciplinaria. El hecho de que esta sanción sea tomada por una única instancia tiene ciertos reparos dada la trascendencia de la decisión que se toma. Por otra parte, se encuentra razonable un procedimiento de única instancia porque el legislador no puede determinar cuales son los casos que ameritan doble instancia sin que ello derive en una violación del derecho de

	<p>defensa o del debido proceso. (Documento 15)</p>
<p>Ramírez Poveda Samuel José 2004</p>	<p>La acción de pérdida de investidura de los congresistas. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 2004.</p> <p>La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado: que “por razón de su naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la trasgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan.</p> <p>Con la pérdida de investidura se pretendió detener la erosión de los valores de los parlamentarios frente a los frecuentes escándalos de corrupción que desnaturalizaron la función de protector del interés público que es propia de las instituciones legislativas.</p> <p>El elegido tiene el derecho a representar a quienes votaron por el, mientras no se compruebe fehacientemente que es indigno de ello porque ha incurrido en una causal de pérdida de esa investidura. Debe anotarse que la inhabilidad que genera per se, se limita al tipo de cargo que desarrolla el afectado, sin perjuicio, que este pueda adquirir otro tipo de investiduras de origen electoral.</p> <p>El punto se concentra en si al adelantarse un proceso de pérdida de investidura con base en una inhabilidad que haya sido descartada por medio de fallo en firme en acción electoral, se está produciendo identidad de juzgamiento, derivada de repetir causa, objeto y procesado. Tendríamos en principio, que existe identidad de sujeto pasivo, ya que va a ser el mismo en ambas causas, el parlamentario. El objeto, será el mismo puesto que hace referencia a los hechos en que se basa la denuncia, es decir, los elementos constitutivos de la supuesta inhabilidad. Empero, no se da la identidad de causa, por cuanto, si bien aunque haya igualdad de factum y accionado, se trata de dos procesos de diferente naturaleza, pues, la finalidad de la desinvestidura y la del proceso electoral, son diferentes, los bienes e intereses jurídicos protegidos distintos, los órganos operadores de justicia si bien similares, no son idénticos, ya que como dijo el Consejo de Estado la acción electoral tiene carácter de contencioso administrativa y puede ser considerada por la sección 5ª o especializada, la desinvestidura es constitucional y su competencia radica en la sala plena. Por lo que en conclusión, no resultaría lesivo del principio de seguridad jurídica que, se ventile una misma situación en ambos y aunque en el uno se produzca un fallo contrario al otro, no es viable oponer la cosa juzgada operada en el primero para el segundo. Tal es el caso de los procesos penal y disciplinario, donde puede apreciarse que coexisten independientemente, aunque su objeto sean los mismos hechos, pese a que haya similar comunidad probatoria y sujeto pasivo de la acción. Sobre este último punto ha indicado la Corte Constitucional: “es frecuente observar como ha diario se registran casos en que, para diferenciar la acción penal de la disciplinaria, un servidor puede ser procesado penalmente, sin perjuicio de la acción disciplinaria, frente a una supuesta falta o infracción, más aun cuando la Carta Política no exige en parte alguna que previamente a la declaratoria de pérdida de investidura de los congresistas, de que tratan las causales cuarta y quinta del artículo 183, se requiera previa sentencia</p>

penal condenatoria. Además, por cuanto quien conoce de la acción disciplinaria, con plena competencia constitucional, no es el mismo organismo a quien se le ha adscrito la potestad de la sanción penal". (C-319/94).

Las causales de pérdida de investidura para congresistas son de reserva constitucional, por lo que la ley no puede establecer adicionales. Así lo declaró la Corte Constitucional en Sentencia C-247/95: "se declarará inexecutable la referencia a la ley en cuanto al señalamiento de nuevas causales de pérdida de investidura, pues la enunciación hecha en la carta es taxativa y no autorizada al legislador para ampliar los motivos de la sanción".

El proceso de pérdida de investidura es una sanción de carácter gravísimo y al haber sido incluida como causal de inhabilidad le da una característica que para muchos tratadistas es considerada como exagerada y es la de ser de carácter permanente. Sobre los efectos jurídicos de la pérdida de investidura en este sentido, la Corte Constitucional ha señalado: "al decretar en forma debida la pérdida de investidura de un congresista el Consejo de Estado no villa o amenaza el derecho al trabajo de aquél, aunque ciertamente afecta sus posibilidades futuras de ejercerlo, excluyendo de entre las profesiones u oficios por las que puede libremente optar (C.N., art. 26), la de ser miembro del Congreso. Tal mengua en las posibilidades laborales del ex congresista, no se debe a una actuación arbitraria, sino a la aplicación del ordenamiento constitucional, previa la verificación de una actuación irregular del afectado". (Sentencia T-193/95).

La causal de inhabilidad consagrada en el art. 179 numeral 5 de la C.P. busca impedir que amparado en las ventajas derivadas del parentesco, la relación conyugal o de hecho con un funcionario que ostente un cierto poder dentro del Estado, alguien obtenga su elección como congresista con violación del principio de igualdad electoral. Se trata de salvaguardar la plena igualdad de competencia e impedir que el parentesco opere desde el poder para inclinar la libre opción electoral a favor de un candidato y en detrimento de otros.

La Corte Constitucional concretó el alcance de las incompatibilidades de los congresistas, así: "el objetivo de estas normas es muy claro, se trata de impedir que se confunda el enteres privado del congresista, directo o indirecto, con los interese públicos; evitar que el congresista pueda valerse de la influencia inherente a su función para derivar cualquier tipo de provecho en nombre propio o ajeno. El señalamiento constitucional de incompatibilidades implica necesariamente la consagración de limites y excepciones a la actividad de la persona, la cual no estaría cobijada por ellos si no fuera por el cargo que desempeña. Desde ese punto de vista comporta un trato diferente al aplicable para los demás pero justificado en razón de los superiores intereses públicos.

La prohibición a los congresistas de "desempeñar cargo o empleo público o privado" contenida en el numeral 1 del articulo 180 de la C.P., no se refiere a cualquier tipo de oficio o actividad que estos desempeñen, si así fuere todos estarían incursos en esta causal, pues, las necesidades propias de los hombres los conducen a desarrollar muchos oficios privados que harían que perdiera su investidura o que no aspiraran a esa función. En este sentido, es evidente que la prohibición de desempeñar un cargo o empleo comporta un oficio, pero no todo oficio, puede implicar un cargo o empleo. Por ello corresponde determinar cuales

son los oficios prohibidos a los congresistas.

En este orden de ideas, se entiende por empleo público, según el Decreto-Ley 1912 de 1973 el conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades establecidas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente, para satisfacer necesidades de la administración pública y que deben ser atendidas por personas naturales y que quedan vinculadas al servicio a través de una relación legal o reglamentaria. Por su parte el empleo privado se define como toda actividad libre, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo. Por lo tanto solo los oficios que supongan vínculos laborales pueden considerarse que constituyen la prohibición a los congresistas de desempeñar cargos o empleos públicos o privados, contenida en el numeral 1 del artículo 180 de la C.P. (Sentencia C-349/94). En síntesis la Corte Constitucional concluye que todo cargo o empleo implica un oficio, pero no todo oficio implica cargo o empleo.

Se llaman incompatibilidades con el ejercicio del mandato parlamentario a las ocupaciones que, según la ley, no pueden ejercerse conjuntamente con este. La incompatibilidad se distingue de la inhabilidad, en que no impide que el candidato sea elegido, sino le obliga a optar entre la ocupación incompatible y el mandato parlamentario. En sentencia proferida en el expediente AC – 500 de 1993, el actor, la Procuraduría General de la Nación, esta Corporación analizó cómo la incompatibilidad primera del artículo 180 de la C.P. tiene dos claros objetivos: el de garantizar la dedicación exclusiva del congresista al ejercicio de tan delicada función y el de precaver la posibilidad de un tráfico de influencias.

Por otra parte, la Constitución prohíbe gestionar asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos. Esta disposición propende porque el legislador no ejerza funciones de representación, e igualmente, no realice las actividades de contratista o gestor ante entidades públicas o con personas que pese a ser de naturaleza privada, administren recursos públicos, en procura de evitar un daño al interés público, por el uso indebido de las influencias que otorga la investidura en orden a lograr que con tales gestiones se alcancen fines personales o protervos. Se trata de una prohibición amplia, ya que permite incluir en su contenido diversas conductas que se enmarcan dentro de la realización de diligencias o actos ante determinados órganos, bajo lo que debe entenderse como común denominador: la ausencia de intereses públicos en ellas, que por contera viene a ser sustituido por apetencias personales, familiares o de círculo o grupo pequeño que no trascienden al colectivo social.

Las reformas respecto del régimen de pérdida de investidura, deben entenderse bajo la figura Constitucional tradicional de la inviolabilidad o inmunidad parlamentaria visible en los ordenamientos superiores de la mayoría de las naciones. Esto significa que, el parlamentario o congresista escapa a cualquier persecución judicial por sus votos y opiniones, incluso después de que han cesado sus funciones. Y es natural que sea así, ya que la función de la figura es asegurar la libertad de opinión del congresista, es obvio que ésta puede verse limitada por el temor a futuras investigaciones en su contra, por haber votado u opinado de determinada manera. Una actuación de un Congresista se encuentra cubierta por la inviolabilidad sólo si cumple con las siguientes dos condiciones: de un lado, que

se trate de una opinión o de un voto. De otro lado, la opinión debe ser emitida en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano. En ese mismo orden de ideas, la doctrina y la jurisprudencia comparadas coinciden en que los tráficos de influencia, o la aceptación de sobornos de parte de un congresista, tampoco quedan cubiertos por la inviolabilidad parlamentaria, pues no solo son extraños a las funciones del Congreso sino que, además, son actos materiales diversos a la emisión de un voto o de una opinión.

El conflicto de intereses se presenta cuando una situación particular del congresista pugna con el interés general, puesto que como se expuso en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, todo ser humano está sujeto a variaciones en su capacidad e juicio imparcial cuando intervienen intereses y compromisos personales que puedan ser afectados por las decisiones a tomar, porque resulta necesario prevenir la distorsión del ánimo imparcial del congresista quien solo debe obrar movido por los más altos intereses de Estado y de la comunidad.

Lo que buscan las normas constitucionales es fundamentalmente, erradicar la practica de legislar en su propio favor, lo cual desvía al parlamentario de su carácter de representante del pueblo y lo aleja de los postulados de justicia y bien común que deben caracterizar su desempeño. La correcta aplicabilidad de la teoría del conflicto de interés de los congresistas, encuentra justificación en la medida en que el congresista se inhiba de participar en los debates y votaciones de los proyectos que le reporten un provecho económico, distinto del recibido por la generalidad de los habitantes.

El conflicto de intereses se puede dar en el plano económico y/o en el orden moral. Las situaciones de carácter moral o económico que inhiben a los congresistas para intervenir en la discusión de los proyectos de ley sometidos a consideración de su respectiva cámara, deben estar determinadas expresamente por la ley. Las leyes 5ª de 1992 y 144 de 1994, en relación al conflicto de intereses, desarrollan expresamente el tema de los conflictos de intereses de orden económico, pero no el de los de orden moral. Así pues, la pérdida de investidura por violación de esta causal de orden moral, solamente podría decretarse cuando mediante ley se hayan fijado de manera expresa aspectos tales como su configuración, modalidades y las diferentes situaciones que tienen que ver con su manifestación, trámite, etc.

De los anterior se observa que el constituyente no fue muy acertado al establecer la diferenciación entre conflicto de orden pecuniario y moral, pudiendo haber simplemente determinado como en el estatuto disciplinario que cualquier clase de interés que afecte particular y directamente al legislador, se constituiría en motivo de retirar su investidura, además de incurrir entre los allegados, a aquellos con quien se tenga amistad o enemistad o sean lo que comúnmente se denomina “socios políticos”.

Otras causales son: “la inasistencia, en un mismo periodo a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura. Y el “no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de la corporación”. Frente a estas dos causales, se critica la gradualidad de la sanción frente a la que se impone por faltas que pueden

considerarse mas graves, como el uso indebido de dineros públicos, el conflicto de enteros, el tráfico de influencias, pero todas se sancionan de igual forma. El Dr. Alier Hernández estima que la punición debe estar diferenciada, de ahí, que en la segunda causal que acá se contempla, el castigo no debiese ser a perpetuidad, sino por un tiempo limitado, ya que como se sugirió, esta es una falta de menor trascendencia. Debe entenderse que la proporcionalidad de la pena es uno de los principios que la caracterizan y que tiende a distinguir entre conductas diferentes que causan disímiles daños sociales, para generar mayor punición a quien sea el autor de la más grave. No puede haber homogeneidad de sanción frente a transgresiones diversas.

En esta clase de juicios no debe perderse de vista los principios generales del derecho que informan como las sanciones deben ser graduales y proporcionales a la falta cometida. No obstante, la falta que acá se contempla concluye en la desinvestidura, a diferencia de otra, como el manejo irregular de caudales públicos que se proyecta hacia la esfera del derecho penal.

Respecto a la exigencia de previa sentencia penal condenatoria, la corriente que ha primado en este debate proclama que esta es inconstitucional, pues: “en relación con los congresistas, la pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional disciplinario autónomo de competencia exclusiva del Consejo de Estado, por lo cual no es supeditable a ningún tipo de pronunciamiento, tal y como la Corte ha señalado en anteriores fallos. (Sentencia C-280/96)”.

El artículo 110 de la C.P. expresa: “se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución a partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o pérdida de investidura”. Sin embargo, no siempre ha existido unanimidad en si esta es una causal adicional a las del art. 183, o no se refiere a los congresistas. Esto ha sido contemplado por la jurisprudencia en la siguiente forma, respecto a la primera de las alternativas de interpretación, se ha dicho que: “el artículo 110 consagra una prohibición genérica para todos aquellos que ejerzan funciones públicas y establece la respectiva sanción, ha de entenderse entonces que cuando habla de la pérdida de investidura se refiere, como lo hace en las demás normas constitucionales que se han citado, a los miembros de las corporaciones públicas quienes son escogidos por elección, y por ello a juicio de la sala si se consagra una causal de pérdida de investidura adicional a las enumeradas en el art. 183 de la C.P. para los congresistas”. (Expediente AC-1587 agosto de 1994).

Conclusiones:

En la pérdida de investidura se han detectado problemas jurídicos puntuales: Sobre la gradualidad de la sanción frente a las distintas transgresiones constitutivas de causales de pérdida de investidura, pues, teniendo en cuenta que hay unas más graves que otras todas se sancionan con el mismo rasero. Finalmente, aunque en parte tal afirmación sea verdadera, el incremento de la sanción respecto a las acciones u omisiones reprochables se da por vía de los otros juicios que pueden seguirse contra el sujeto activo de aquellos, puesto que, la inasistencia o la no toma de posesión del cargo, concluyen con la sanción de pérdida de investidura, en los otros eventos de mayor gravedad, como el mal manejo de dineros o el tráfico de influencias, continúan esta vez bajo la óptica del

	<p>estatuto de penas.</p> <p>Sobre lo draconiano del proceso, breve, sumario, con escaso plazo para la practica de pruebas, se considera que esta misma drasticidad dificulta las maniobras evasivas de la aplicación pronta y efectiva de la norma, lo cual, ha hecho de esta acción, una herramienta jurídica temida y útil, que ha servido para retirar la dignidad a numerosos congresistas transgresores y ha contribuido a fortalecer el decoro de la función del Congreso, finalidad a que obedeció su consagración en la Constitución.</p> <p>Dado el costo económico y el esfuerzo que conlleva una campaña electoral, la posibilidad real y material de ver su resultado malogrado como consecuencia de incurrir en determinadas faltas, se convierte en un mecanismo de disuasión para los parlamentarios. Tan así es, que en la práctica es una figura que impone respeto y que es frecuentemente utilizada, algunas veces, sin mayor fundamento, pero otras con indudable razón.</p> <p>Actualmente, el derecho disciplinario ordinario contenido en la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario único, se rige por principios tomados del derecho penal, de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad. Si se tiene que la pérdida de investidura esta unánimemente definida como un proceso disciplinario de naturaleza especial, necesariamente debe compartir estos mismos principios y criterios del derecho disciplinario en general. Es decir, la pérdida de investidura no puede ser un estatuto aislado de la normatividad disciplinaria. Falta por desarrollar estos aspectos y aún más, integrar el régimen de pérdida de investidura al CDU como un procedimiento especial, pero sometido a las mismas garantías. (Documento 16)</p>
--	--

VI. Entrevistas

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
16 de diciembre de 2004	<p>Fernando Brito Ruiz. Procurador Delegado para la Policía Nacional. Procuraduría General de la Nación.</p> <p>Síntesis de la reunión.</p> <p>Durante la Asamblea Constituyente se propuso que la sanción de pérdida de investidura debería aplicarla la Mesa Directiva del Congreso, sin embargo esta disposición no tuvo aplicabilidad debido a la situación política del momento.</p> <p>El régimen de pérdida de investidura no debe ser modificado por el Congreso, pues una modificación de esta índole correría el riesgo de ser inconstitucional. (Relación con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia 319-04). Además cualquier modificación iría en contra de la esencia de la Constitución de 1991.</p> <p>El régimen de pérdida de investidura debería ser manejado por el Congreso. Debe establecerse un sistema de graduación de sanciones que no implique la pérdida del derecho político de ser elegido del Congresista.</p>

	<p>Un nuevo régimen de graduación de sanciones podría incluir sanciones que no implicaran la pérdida de investidura y que fueran aplicadas por el Congreso y ratificadas por otra instancia del mismo Congreso. Sin embargo, esto podría generar problemas políticos. Para evitarlos es necesario crear un sistema de control riguroso.</p> <p>Algunas de las sanciones posibles para los congresistas pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de voz temporal. - Pérdida del voto temporal. - No poder ejercer vocería de un partido político en el Congreso. - No poder realizar intervenciones públicas. - Sanciones económicas a través de supresión de días de salario. <p><i>(Documento 17)</i></p>
<p>9 de febrero de 2005</p>	<p>Zamir Eduardo Silva Amin. Representante a la Cámara. Congreso de la República de Colombia.</p> <p>1. ¿Considera usted que es viable la existencia de una graduación en las causales que determinan la pérdida de investidura (establecidas en la Constitución y en la Ley) equiparable con la falta cometida por el congresista?</p> <p>Algunas opiniones dicen que a los congresistas no se les permite un proceso con las mismas garantías que al resto de los ciudadanos, pero la verdad es que si se cumple con el debido proceso. El proceso de pérdida de investidura a pesar de ser breve y sumario no altera las garantías del debido proceso.</p> <p>Debe mantenerse la institución de la pérdida de investidura, pero las violaciones al régimen deben ser taxativas y constituir faltas muy graves. En ese sentido, las causales de pérdida de investidura deben ser más precisas y no dar lugar a interpretaciones que vayan más allá de lo estipulado en la norma. Tal es el caso del régimen de conflicto de intereses, el cual debe establecerse de forma clara para que no de lugar a falsas interpretaciones.</p> <p>En conclusión, no debe existir una gradualidad en las causales, sino que deben establecerse únicamente como causales de pérdida de la investidura aquellas que realmente se consideren como gravísimas, las otras no. Por otra parte, debe recuperarse la figura de la inmunidad parlamentaria, la cual no implica que se le permita hacer cualquier cosa al parlamentario, sino que se le juzgue con un proceso y unas garantías diferentes, pues finalmente es el representante directo del pueblo y un proceso de pérdida de investidura estaría revocando la decisión del pueblo al elegirlo.</p> <p>2. ¿Cree usted que el Congreso como constituyente derivado tiene la facultad de modificar la norma constitucional que hace referencia al régimen de pérdida de investidura?</p> <p>En ninguna parte de la Constitución Política se restringe el poder constituyente del Congreso, el Legislativo puede modificar el régimen de pérdida de investidura en cualquier sentido. El único caso en que sería discutible una modificación, sería si</p>

se aumentan las causales a través de una ley, es decir por vía legislativa. En caso de reducir las existentes el Congreso puede hacerlo por vía constituyente, es decir, a través de un acto legislativo.

3. Bajo la normatividad existente se da la posibilidad de que el congresista sea sancionado disciplinariamente por el Consejo de Estado a través de la pérdida de investidura, y absuelto por la Corte Suprema de Justicia respecto a delitos penales, o viceversa. ¿Cuál es su opinión respecto a esta situación y que correctivos jurídicos cree usted que se puedan aplicar para evitarla?

Se deben diferenciar las responsabilidades del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia en la materia.

4. ¿Cree usted que es necesaria la incorporación de otra instancia sancionatoria de la pérdida de investidura o ante la cual el congresista pueda apelar la decisión del Consejo de Estado? ¿Cuál podría ser esa instancia?

No debería haber otra instancia, ni de sanción ni de apelación, pues lo importante es que el proceso en el Consejo de Estado respete las garantías del procesado. Otra instancia haría que el proceso y sus trámites se extendieran por mucho tiempo.

(Documento 18)