



Corporación
Excelencia
en la Justicia

Investigación y juzgamiento de congresistas

Pérdida de investidura - Juzgamiento de delitos

Con el objetivo de establecer mecanismos de control político, proteger la dignidad del cargo que ocupan los miembros de cuerpos colegiados de elección popular, y reforzar la confianza ciudadana en las instituciones, la Constitución Política de 1991 consagró la posibilidad de pedir ante el Consejo de Estado la pérdida de investidura de los congresistas, por violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés.

Para ello, los artículos 179 y 183 de la Carta Magna establecieron las diferentes causales que dan lugar a esta figura, contemplada como un proceso sancionatorio a través del cual se realiza una valoración de culpabilidad, y que puede culminar con la separación inmediata de las funciones del congresista y la inhabilidad para volver a ostentar dicho cargo en un futuro.

A pesar de que las principales causales que dan lugar a la pérdida de investidura se dan por la violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades o del régimen del conflicto de intereses, existen otras contempladas en la Ley 5 de 1992 y en el Acto Legislativo 1 de 2009.

Por su parte, el artículo 179 de la Constitución dispone que 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. 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 sea parcialmente.

De esta manera, el artículo 179 establece las inhabilidades para ocupar un cargo en la Rama Legislativa. En complemento, la Corte Constitucional en la Sentencia C-564 de 1993 determinó las circunstancias que imposibilitan que las personas sean elegidas o designadas en cargos públicos, con el objetivo de lograr la moralización de quienes se desempeñan en estos. Estas causales siempre son anteriores a la elección de una persona como congresista.

El conflicto de interés supone, en los términos del artículo 182 de la Constitución, una situación de carácter moral o económico que inhibe al congresista para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración; por su parte, el artículo 183 de la Constitución dicta que los congresistas perderán su investidura en los siguientes casos:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia, en un mismo periodo 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.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Como puede observarse, este régimen distingue entre inhabilidades que tienen fundamento en una conducta jurídicamente reprochable y juzgada por el derecho sancionador, y otras que pretenden preservar valores como la imparcialidad y la transparencia, limitando el ejercicio del congresista en virtud de sus vínculos familiares o contractuales.

En ese orden de ideas, la pérdida de investidura de los congresistas es una institución que vela por la transparencia del legislativo, al propender por el cabal cumplimiento de los mínimos éticos que establece la Constitución para el ejercicio de tan alta dignidad. Dada su importancia, a continuación, se presenta un balance sobre las solicitudes de pérdida de investidura radicadas en el Consejo de Estado a partir de 1991, con corte a diciembre de 2021.

1. CONSEJO DE ESTADO

1.1 ÚNICA INSTANCIA

Antes de la expedición de la Ley 1881 de 2018¹, el Consejo de Estado decidía en única instancia las solicitudes de pérdida de investidura de congresistas por las causales señaladas en los Artículos 109, 110, 122 y 183 de la Constitución Política. De esta manera, entre 1991 y 2017 se radicaron 571 solicitudes de pérdida de investidura de las cuales el Consejo de Estado falló 395, decretando al menos 69 de estas (el 17,5%)². A partir de información remitida por el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la CEJ estima que al menos el 20% de las solicitudes iniciales fueron rechazadas o inadmitidas.

La mayor parte de las pérdidas de investidura decretadas en dicho periodo por esa Alta Corte se sustentan en la violación al régimen de inhabilidades, y, en menor medida, en la violación del régimen de incompatibilidades. Por su parte, solo una de las 69 sentencias se refiere a la inasistencia en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de actos legislativos, de ley o mociones de censura³:

Violación al régimen de inhabilidades: 22

Violación al régimen de incompatibilidades: 14

Indebida destinación de dineros públicos: 13

Violación al régimen de conflicto de intereses: 12

Inducir a otros a hacer contribuciones: 4

Tráfico de influencias: 4

Por no tomar posesión del cargo: 1

Inasistencia: 1

¹ “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”. Esta ley modificó la Ley 144 de 1994.

² Eljach, G. (2020). *La Pérdida de Investidura de Congresistas. Un Análisis en Vigencia de la Ley 1881 de 2018*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

³ *Ibíd.*

Tabla No. 1: Congresistas que perdieron la investidura en procedimiento de única instancia. Fuente: Consejo de Estado (2022).

Congresista	Fecha de la decisión
Samuel Alberto Escrucería Manzi	8 de septiembre de 1992
Jairo José Ruiz Medina	1 de octubre de 1993
José Ramón Navarro Mojica	5 de octubre de 1993
Juan Fernando Góngora Arciniegas	7 de octubre de 1993
Álvaro Araujo Noguera	1 de diciembre de 1993
Cesar Pérez García	20 de enero de 1994
Leovigildo Gutiérrez Puentes	24 de febrero de 1994
Emiro Raúl Pérez Ariza	3 de junio de 1994
Regina de Jesús Betancourt de Lizca	17 de agosto de 1994
Félix Salcedo Baldión	26 de agosto de 1994
Ricaurte Losada Valderrama	7 de septiembre de 1994
Alfonso Uribe Badillo	19 de octubre de 1994
Gustavo Espinosa Jaramillo	12 de marzo de 1996
Francisco José Jattín Safar	14 de mayo de 1996
Henry Cubides Olarte	13 de noviembre de 1997
Rafael Humberto Alfonso	10 de marzo de 1998
Oscar Celio Jiménez Tamayo	7 de julio de 1998
Carlos Alberto Oviedo	13 de julio de 1999
Humberto Pava Camelo	1 de febrero de 2000
Luis Norberto Guerra	23 de mayo de 2000
Octavio Carmona Salazar	30 de mayo de 2000
Armando Pomárico Ramos	20 de junio de 2000
Édgar Perea Arias	18 de julio de 2000
Emilio Martínez Rosales	3 de octubre de 2000
Miguel Ángel Flórez	28 de noviembre de 2000
Juan Ignacio Castrillón Roldán	5 de febrero de 2001
Gentil Escobar Rodríguez	15 de mayo de 2001
Fabio de Jesús Martínez Ríos	5 de junio de 2001
Luis Javier Castaño Ochoa	5 de junio de 2001
Mario Rincón Pérez	17 de julio de 2001
Darío Saravia Gómez	8 de agosto de 2001
Luis Alfonso Hoyos Aristizábal	8 de agosto de 2001
Ancizar Carrillo	28 de agosto de 2001
José Antonio Gómez Hermida	4 de septiembre de 2001
Franklin Segundo García Rodríguez	13 de noviembre de 2001
Carlos Alberto Martín Salinas	5 de marzo de 2002

Jaime Lozada Perdomo	19 de marzo de 2002
Francisco Canossa Guerrero	14 de mayo de 2002
Miguel Ángel Santos Galvis	21 de mayo de 2002
Libardo de Jesús Cruz Romero	28 de mayo de 2002
Lorenzo Rivera Hernández	30 de julio de 2002
Jaime Rodrigo Vargas Suárez	11 de marzo de 2003
Ovidio Claros Polanco	30 de marzo de 2004
Albino García Fernández	1 de noviembre de 2005
Jairo Díaz Contreras	13 de febrero de 2007
Juan Gabriel Díaz Bernal	11 de diciembre de 2007
Iván Díaz Mateus	11 de febrero de 2008
Rubén Darío Salazar Orozco	6 de octubre de 2009
María Violeta Niño Morales	10 de noviembre de 2009
Alirio Villamizar Afanador	27 de abril de 2010
Luis Felipe Barrios Barrios	27 de julio de 2010
Noel Ricardo Valencia Giraldo	15 de febrero de 2011
Luis Enrique Salas Moisés	20 de septiembre de 2011
Miguel de Jesús Arenas Prada	24 de octubre de 2011
Libardo Enrique García Guerrero	16 de noviembre de 2011
José Ignacio Bermúdez Sánchez	10 de julio de 2012
Issa Eljadue Gutiérrez	17 de julio de 2012
Mónica del Carmen Anaya Anaya	31 de julio de 2012
Héctor Javier Vergara Sierra	21 de agosto de 2012
Jaime Cervantes Varelo	16 de octubre de 2012
Néstor Iván Moreno Rojas	12 de marzo de 2013
Germán Alonso Olano Becerra	19 de marzo de 2013
Oscar de Jesús Marín	9 de julio de 2013
Eduardo Carlos Merlano Morales	5 de noviembre de 2014
Hector Julio Alfonso López	28 de julio de 2015
Pedro Jesús Orjuela Gómez	21 de junio de 2016
Carlos Enrique Soto Jaramillo	28 de marzo de 2017
Edgar Alexander Cipriano Moreno	21 de junio de 2017
Holger Horacio Díaz Hernández	19 de septiembre de 2017

1.2 DOBLE INSTANCIA

A partir de la expedición de la Ley 1881 de 2018, las solicitudes de pérdida de investidura se empezaron a tramitar ante el Consejo de Estado en un procedimiento de doble instancia. En el marco de esta ley y al cierre de 2021 habían sido radicadas 108 solicitudes de pérdida de investidura.

Es importante resaltar que esta ley estableció una división orgánica en el Consejo de Estado, creando una sala para tramitar los casos de pérdida de investidura en primera instancia, mientras que la segunda instancia es responsabilidad de la Sala Plena de dicha corporación.

De esta manera las salas especiales de decisión son las que conocen en primera instancia las solicitudes de pérdida de investidura de los congresistas y disponen de un plazo no mayor a 20 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud en la Secretaría General, para dictar sentencia.

Por su parte, la ley dispone que la Sala Plena será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo que se recurre. El plazo para decidir este recurso es el mismo que tienen los jueces de primera instancia.

1.2.1 PRIMERA INSTANCIA

En relación con las 108 solicitudes de pérdida de investidura radicadas en primera instancia, es menester aclarar que al menos 10 fueron acumuladas en 9 expedientes al tratarse de solicitudes en contra de un mismo congresista y/o causal de pérdida de investidura, resultando así un total de 98 expedientes. De éstos:

21 fueron rechazados por el Consejo de Estado.

8 continúan en estado de trámite.

6 fueron enviados a otra sección por competencia.

2 fueron retirados por el solicitante.

1 fue devuelto al solicitante⁴.

De esta manera, los 60 expedientes restantes fueron fallados por el Consejo de Estado, negando y/o denegando 50 (el 83,3%) y decretando los 10 restantes (el 16,7%)⁵. Las pérdidas de investidura que fueron decretadas por esta Alta Corte se sustentaron en las siguientes causales:

Inasistencia: 3

Tráfico de influencias: 3

⁴ “Con el fin de que precise los hechos que sustentan la causal invocada (...)”.

⁵ Los 10 expedientes de pérdida de investidura decretados por el Consejo de Estado en primera instancia, bajo el procedimiento de doble instancia, corresponden a 11 congresistas, teniendo en cuenta que una de las solicitudes decretadas tenía dos demandados.

Indebida destinación de dineros públicos: 2

Violación al régimen de incompatibilidades: 2

Violación de los topes máximos de financiación: 1

No tomar posesión del cargo: 1

Tabla No. 2: Congresistas que perdieron la investidura en procedimiento de doble instancia. Fuente: Consejo de Estado (2022).

Congresista	Fecha de la decisión
Luz Adriana Moreno Marmolejo	5 de marzo de 2018
Aida Merlano Rebolledo	3 de septiembre de 2018
Bernardo Miguel Elías Vidal	20 de septiembre de 2018
Plinio Olano Becerra	20 de septiembre de 2018
Raymundo Elías Méndez Bechara	13 de noviembre de 2018
Musa Abraham Besayle Fayad	11 de febrero de 2019
Luciano Marín Arango	14 de junio de 2019
Hernán Gustavo Estupiñán Calvache	3 de diciembre de 2019
Seuxis Paucias Hernández Solarte	25 de noviembre de 2020
Nevardo Eneiro Rincón Vergara	23 de febrero de 2021
Eduardo Enrique Pulgar Daza	24 de septiembre de 2021

1.2.2 SEGUNDA INSTANCIA

De los 60 expedientes de pérdida de investidura fallados en primera instancia por el Consejo de Estado en el marco de la Ley 1881 de 2018, al menos 29 han sido apelados, es decir, pasaron a segunda instancia; no obstante, 1 permanece en estado de trámite y las 28 decisiones restantes fueron confirmadas por el Alto Tribunal.

2. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Según lo dispuesto en el artículo 186 de la Constitución Política, la competencia para juzgar los delitos que cometan los congresistas está en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, corporación que a su vez es la única facultada para ordenar su detención, en caso de haber lugar para ello.

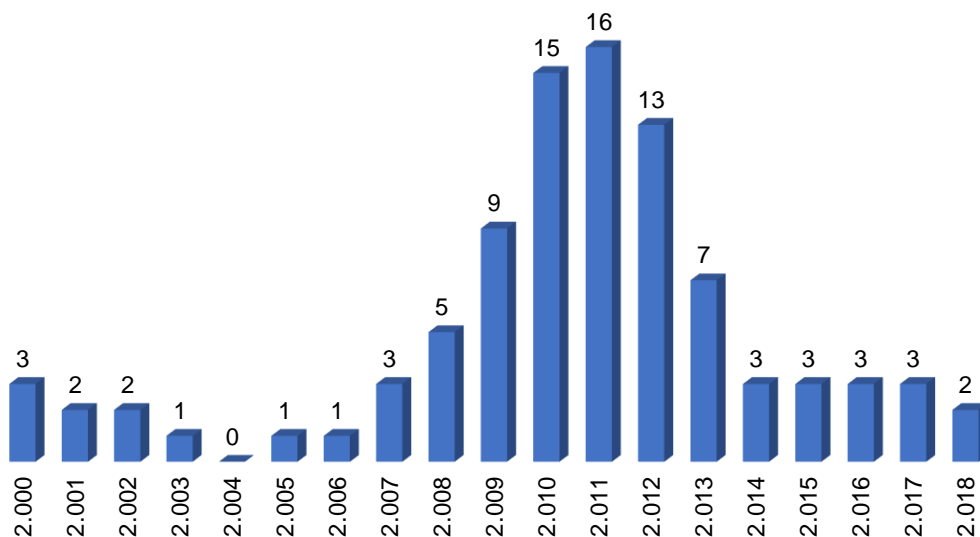
A continuación, se presenta un balance en materia de juzgamiento penal de los congresistas en las diferentes Salas de la Corte Suprema de Justicia con competencia para ello. Esta revisión abarca el periodo comprendido entre enero de 2000 y febrero de 2022.

SALA DE CASACIÓN PENAL

Antes de la entrada en funcionamiento de las Salas Especiales de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal surtía en única instancia el juzgamiento de aforados. De esta manera, esta Sala registra un total de 92 sentencias durante el periodo 2000 – 2018 por procesos contra Senadores, Representantes a la Cámara y Gobernadores, en relación con delitos contra la fe pública; contra el orden económico social, contra la seguridad pública, contra mecanismos de participación democrática, contra la administración pública; y contra la eficaz y recta impartición de justicia:

- De las 92 sentencias en mención, al menos el 90,2% tenían sentido condenatorio:
 - 92 estaban asociadas a congresistas.
 - 1 estaba asociada a un Gobernador.
- Por lo menos 106 servidores públicos fueron juzgados/as por la Sala de Casación Penal a través de las 92 sentencias proferidas.
- La mayor parte de las sentencias fueron proferidas en el periodo 2010 – 2012.

Gráfico No. 1: Sentencias proferidas anualmente por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en el periodo 2000 – 2018 por juzgamiento de Senadores, Representantes a la Cámara y Gobernadores. Fuente: Corte Suprema de Justicia (2022).



- Los delitos juzgados más frecuentes en estas 92 sentencias fueron:
 - Concierto para delinquir (42,2%)
 - Peculado (13,8%)
 - Concusión (8,6%)
 - Constreñimiento al sufragante (5,2%)
 - Concierto para promover grupos al margen de la Ley (5,2%)
 - Cohecho (4,3%)
 - Tráfico de influencias (4,3%)
 - Enriquecimiento ilícito (3,4%)
 - Otros varios (13%)

SALA ESPECIAL DE INSTRUCCIÓN

La Sala Especial de Instrucción entró en funcionamiento con ocasión del Acto Legislativo 01 de 2018 “por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”. Este Acto Legislativo separó las funciones de instrucción y juzgamiento de la Corte Suprema de Justicia, de manera

que la Sala Especial de Instrucción tiene la función de investigar a los aforados, definir si abre o no investigación formal y acusar ante la Sala Especial de Primera Instancia, la cual tiene la función de juzgar —si hay lugar para ello—. No obstante; en caso de haber sentencia en primera instancia, ésta podrá ser apelada ante la Sala de Casación Penal.

Al 2 de febrero de 2022 la Sala Especial de Instrucción registra un total de 27 aperturas de investigación formal resueltas durante el periodo 2019 – 2021: 3 en 2019, 7 en 2020, y 17 en 2021. Al menos 22 de las 27 aperturas continúan en etapa de investigación formal, 1 en etapa de apertura de instrucción formal, y solo 4 tienen cierre de investigación formal a través de Auto.

Por otro lado, los delitos más frecuentes que originan la apertura de una investigación formal por parte de la Sala Especial de Instrucción son: Peculado (21,2%); Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (17,3%); Enriquecimiento ilícito (7,7%); Concierto para delinquir (7,7%); Tráfico de influencias (5,8%); Concusión (5,8%); Otros varios (34,5%).


SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA

Al igual que la Sala Especial de Instrucción, la Sala Especial de Primera Instancia entró en funcionamiento en julio de 2018 con ocasión del Acto Legislativo 01 de 2018 que define, entre otros aspectos, la estructura de las Salas Especiales de la Corte Suprema de Justicia. Al 3 de febrero de 2022, esta Sala adelantaba 206 procesos penales y había emitido un total de 45 sentencias.

De los 206 procesos penales que adelantaba esta Sala Especial, al menos 183 estaban en etapa de juzgamiento (el 88,8%), mientras que los 23 restantes estaban en etapa de apelación de sentencia. La mayoría de los procesos que adelantaba esta Sala estaban asociados a gobernadores/exgobernadores y en menor proporción a magistrados/exmagistrados de la Rama Judicial:

- Gobernadores/Exgobernadores (59,4%)
- Magistrados/Exmagistrados (15%)
- Congresistas/Excongresistas (14%)
- Exmiembros de la Fuerza Pública (2,9%)
- Otros varios (8,7%)

En relación con las 45 sentencias emitidas por esta Sala Especial, al menos 26 tenían sentido condenatorio (el 57,8%); 16 tenían sentido absolutorio (el 35,6%); y 3 corresponden a sentencias anticipadas (el 6,7%). Por su parte, los delitos más juzgados por la Sala Especial de Primera Instancia desde su entrada en funcionamiento son:

- 
- Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (18,9%)
 - Peculado (17,8%)
 - Prevaricato (15,6%)
 - Concierto para delinquir (10%)
 - Cohecho (7,8%)
 - Falsedad ideológica en documento público (4,4%)
 - Fraude procesa (3,3%)
 - Tráfico de influencias de servidor público (3,3%)
 - Enriquecimiento ilícito (3,3%)
 - Corrupción al sufragante (3,3%)
 - Otros varios (12,3%)
- 