

**REVISIÓN SISTEMÁTICA SOBRE LA GARANTÍA DE DOBLE CONFORMIDAD  
JUDICIAL EN EL PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA EN COLOMBIA**

**DANIELA PICO BARAJAS  
JAVIER ASDRUBAL NOSSA RODRIGUEZ**

**Trabajos de grado dirigidos por:  
Carlos Arturo Duarte Martínez – director**



**Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas "Laureano Gómez Serrano"**

**Universidad Autónoma de Bucaramanga**

**2021**

## TABLA DE CONTENIDOS

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
1. Aclaraciones conceptuales.....	1
1.1. La pérdida de la investidura: acción pública y sanción legal.....	1
1.2. La garantía de la doble conformidad.....	4
2. Aclaraciones metodológicas.....	7
2.1. Planteamiento y problema de investigación .....	7
2.2. Objetivo y justificación.....	11
2.2.1. Objetivo general.....	11
2.2.2. Objetivos específicos.....	11
2.2.3. Justificación.....	12
2.3. Metodología.....	13
<b>CAPÍTULO I: DOBLE CONFORMIDAD JUDICIAL COMO GARANTÍA CONVENCIONAL DEL DEBIDO PROCESO LEGAL .....</b>	<b>14</b>
3. Doble Cumplimiento Judicial .....	14
3.1. Noción jurídica.....	14
3.2. Objeto y finalidad .....	16
3.3. Sujetos propietario y obligado .....	18
3.4. Diferencias entre doble cumplimiento y doble instancia .....	19
<b>CAPÍTULO II: EL JUZGAMIENTO DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LAS LEYES COLOMBIANAS.....</b>	<b>21</b>
4. El proceso de pérdida de investidura en Colombia .....	21
4.1. Reglamento Constitucional.....	21
4.2. Regulación en la Ley 144 de 1994 .....	24
4.3. La extensión legal de la pérdida de investidura a diputados, concejales y miembros de JAL. .....	26
4.4. Regulación en la Ley 1881 de 2018 y 2003 de 2019 .....	28
4.5. Propósito .....	29

<b>CAPÍTULO III: EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD BAJO LAS BASES JURÍDICAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y EN EL DERECHO COLOMBIANO .....</b>	<b>31</b>
5. Noción.....	31
5.1. Del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos .....	31
5.2. Del Derecho Colombiano.....	34
5.3. Propósito .....	36
<b>CAPÍTULO IV: EL DERECHO A UNA SEGUNDA INSTANCIA Y LA GARANTÍA DE DOBLE CONFORMIDAD EN EL PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA EN COLOMBIA.....</b>	<b>39</b>
6. Noción.....	39
7. Pérdida de investidura: posible solución en el caso colombiano.....	42
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>45</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>47</b>

# INTRODUCCIÓN

## 1. Precisiones conceptuales

### 1.1. La pérdida de la investidura: acción pública y sanción legal

La pérdida de investidura es una figura legal que está vigente en el ordenamiento jurídico colombiano. Como primer antecedente, se tiene que esta acción se consagro por primera vez en el acto Legislativo número 01 de 1979, el cual establecía únicamente dos causales para su configuración: 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<sup>1</sup>. Sin embargo, este acto legislativo fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia 786 de 1981<sup>2</sup>. Por esta razón, solo hasta la expedición de la Constitución de 1991 (artículos 110, 179, 183, 184, 237 y 291), es que esta figura se incorpora como una acción pública y sanción legal, desarrollada a nivel legal para el caso de congresistas por las Leyes 5 de 1992; 144 de 1994; 446 de 1998, 1881 de 2008 y 2003 de 2019 y para el caso de diputados, concejales distritales y municipales y de miembros de juntas administradoras locales en las leyes 136 de 1994, 446 de 1998 y 617 de 2000.

Ahora bien, frente a la noción de esta acción, se define la pérdida de investidura como:

el procedimiento por el cual el Consejo de Estado tiene la consecuencia negativa de terminar el mandato (no simplemente el de remover del cargo, que es propio de los trabajadores oficiales o empleados públicos) aquellas personas que se encuentren en determinadas situaciones o hayan realizado ciertas conductas que según la Constitución o la ley no merecen ejercer las funciones de representante del pueblo, porque no existen elementos que garanticen que actuarán para lograr el beneficio general, de manera independiente (Peñaranda Sepulveda, Gomez Santiesteban, & Paez Parada, 2019, pág. 7).

---

<sup>1</sup> Frente a la mencionada norma “Si bien la institución de la pérdida de investidura estaba consagrada en la legislación colombiana desde el Acto Legislativo 01 de 1979 este fue declarado inexecutable mediante sentencia 786 de 1981 de la Corte Suprema de Justicia” (Lozano & Ruiz, 2021, pág. 13).

<sup>2</sup> Constitución Política, art. 241, 1, 4, 8 y 10. “La declaración de inexecutable es una orden para que ni las autoridades estatales ni los particulares la apliquen (la disposición impugnada) o, en otros casos, una facultad para dejar de aplicarla. Es decir, la decisión dictada, como resultado de la apreciación realizada por la Corte, tiene por desvirtuar los efectos de la disposición inconstitucional. Adicionalmente, la declaración de inexecutable contiene implícitamente otro orden en aquellos casos en que sea consecuencia de una confrontación del contenido material de la norma con la Constitución: la prohibición al legislador de reproducir la disposición declarada inexecutable. La decisión adoptada por el Tribunal de Justicia al declarar inexecutable una disposición es la de retirarla del ordenamiento jurídico, de modo que no siga teniendo efectos hacia el futuro, con indecibilidad de que, mediante una ficción jurídica, en ocasiones excepcionales, el Tribunal dicte una decisión retroactiva o aplase sus efectos hacia el futuro” (Sentencia del Tribunal Constitucional C-329/01 de 28-III-2001).

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el concepto de esta acción en reiteradas sentencias como C-319 de 1994 y SU 632 de 2017, en donde se precisó en primera medida que "la pérdida de investidura constituye una responsabilidad política que culmina en la imposición de una sanción disciplinaria de carácter jurisdiccional".<sup>3</sup> Y en segunda "La pérdida de investidura es un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración en manos de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, al interés general o a la dignidad que ostentan"<sup>4</sup>.

Por otra parte, el Consejo de Estado ha definido el juicio de pérdida de investidura como:

"Una acción pública, que da origen a un proceso de carácter jurisdiccional y sancionatorio de propósito ético, con consecuencias políticas, en el sentido específico de restar en parte los derechos políticos de los ciudadanos; que castiga la violación de un régimen especial creado para los congresistas y los miembros de las corporaciones públicas de elección popular"<sup>5</sup>

De acuerdo con lo anterior, se puede deducir que la pérdida de investidura tiene un doble carácter: por un lado, es una acción de origen constitucional que tiene como objetivo controlar la conducta ética de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular y, por otro, es una sanción de tipo judicial que restringe el sufragio pasivo, de competencia exclusiva del Consejo de Estado para el caso de los congresistas,<sup>6</sup> y de competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los respectivos departamentos para diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales, cuya finalidad es mantener el honor y la dignidad de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.

---

<sup>3</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-319-1994. Juez Ponente: Hondando Herrera Vergara.

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte Constitucional SU 632 – 2017. Juez Ponente: Jose Fernando Reyes Cuartas.

<sup>5</sup> Sentencia del Consejo de Estado No 03883 del veinte (20) de febrero de dos mil diecinueve (2019). Consejera Ponente: Maria Adriana Marín.

<sup>6</sup> Sentencia C-037/96. Las consideraciones anteriores permiten concluir, sin ningún atisbo de duda, que la decisión sobre la pérdida de la investidura es competencia exclusiva y autónoma del Consejo de Estado y más precisamente de la Sala de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, ningún otro órgano perteneciente a ninguna otra rama del poder puede entrar a revisar las determinaciones adoptadas sobre la materia por la mencionada Sala de esa Corporación, ya que esto no sólo sería ignorar flagrantemente lo dispuesto en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución, sino que también estaría violando los artículos 113 y 228 superior, que consagran la independencia del juez cuando la Carta le ha otorgado, como en el caso de autos, una facultad exclusiva y autónoma de gobernar.

Por otro lado, con base en la estipulación constitucional de la acción de pérdida de investidura, se expidieron con posterioridad leyes que desarrollaron su procedimiento, como lo fue la Ley 144 de 1994, la cual establecía el proceso de pérdida de investidura para congresistas como un proceso de única instancia, y no fue sino hasta la expedición de la Ley 1881 de 2018 en donde se contempló la doble instancia para este procedimiento, tal como se señala:

“La ley 1881 de 2018 no solo estableció el nuevo régimen, sino que consagró la doble instancia para este tipo de procesos. La inclusión de la pérdida de investidura en la Carta de 1991 requirió las medidas necesarias para hacer efectiva dicha sanción. De ahí que los artículos constitucionales fueran regulados mediante las normas antes mencionadas, así como por la Ley 5 de 1992, que en su artículo 296 y concordante, también regula las disposiciones sobre la pérdida de investidura” (Bonilla, 2015: 67).

Por su parte, para el caso de los diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales, si bien en las leyes iniciales que establecían su procedimiento como lo fueron las leyes 136 de 1994 y 446 de 1998 no se estipulaba la doble instancia, con la expedición de la Ley 617 de 2000 en su artículo 48 se consagró esta, como se indica:

Artículo 48: Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

(..)

**PARÁGRAFO 2º**- La pérdida de la investidura será decretada por el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días.<sup>7</sup>

Es así como se observa que la estipulación de un procedimiento con doble instancia, para el caso de diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales fue prevista desde

---

<sup>7</sup> Ley N 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. 06 de octubre de 2000.

la promulgación de la Ley 617 de 2000, toda vez que en la norma inicial, es decir la Ley 446 de 1997, establecía únicamente el recurso de revisión en el ejercicio de la pérdida de investidura. Por otro lado, para el caso únicamente de los congresistas fue hasta la expedición de la Ley 1881 de 2018 en donde se redefinió el tratamiento jurídico de la pérdida de investidura, que estableció la posibilidad de una segunda instancia para este juicio de responsabilidad subjetiva, derogando lo estipulado en la Ley 144 de 1994. (Bonilla, 2015:15).

De esta manera, teniendo de presente que la pérdida de la investidura es una acción pública que realiza un juicio de carácter ético (honor y dignidad)<sup>8</sup> de congresistas (Leyes 144 de 1994, 1881 de 2018 y 2003 de 2019), diputados (Ley 617 de 2000), concejales (Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000) y miembro de Juntas Administrativas Locales<sup>9</sup> (Ley 617 de 2000) que tiene como consecuencia la imposición de sanciones que van desde la destitución de su cargo, hasta la imposibilidad futura de volver a ocupar un cargo público de la misma naturaleza y contando con la gravedad de las sanciones<sup>10</sup> que se imponen, se requieren que en el curso del proceso de la pérdida de la investidura, el debido proceso se lleve a cabo con cuidadosa observancia, teniendo en cuenta principios como pro homine, in dubio pro reo entre otros.

## **1.2. La garantía de la doble conformidad**

En este apartado se apoyará la pertinencia del artículo 8 de la CADH para la garantía de la doble conformidad.<sup>11</sup> como una de las garantías judiciales mínimas e indispensables que deben aplicarse durante cualquier etapa o momento procesal en beneficio de la persona que es acusada de un delito, o determinada por un operador judicial en sus derechos y obligaciones contrarios a su voluntad y beneficio. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

---

<sup>8</sup> Se piensa que el honor o la dignidad son elementos de los representantes del pueblo, esta comprensión siempre conlleva argumentos que se orientan a justificar o explicar la necesidad de recurrir a ordenanzas o sistemas normativos al margen de la ley, y generalmente a la moral, a lo correcto, a lo sensato, a lo "más apropiado". (Bernal, 2013)

<sup>9</sup> En adelante JAL.

<sup>10</sup> El artículo 270 de la Ley 5 de 1992 dicta en su numeral 4 lo siguiente: Sanciones: Dependiendo de la gravedad de la infracción, podrán imponerse las siguientes sanciones: (i) Declaración pública de falta de orden y debido respeto; ii) Suspensión del uso de la palabra durante el resto de la sesión; iii) Desalojo inmediato del local, si es imposible mantener el orden; (iv) Comunicación al Consejo de Estado sobre la ausencia del congresista, si existe una causa no excusable o justificada para causar la pérdida de la investidura.

<sup>11</sup> También conocido como doble conformidad judicial o doble prueba de mérito. (Jaramillo, 2020)

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos<sup>12</sup> Establece meticulosamente el desarrollo de la doble conformidad y sus garantías fundamentales, además, lo concibe como el derecho que tiene toda persona inculpada a apelar la primera sentencia que contenga una decisión desfavorable que afecte su derecho a la libertad ante un juez o tribunal superior, (CADH, 1969).

Es así como se ha pensado la doble conformidad principalmente en el ámbito del derecho penal, y se admite como el proceso que sirve para objetar la condena, independientemente de la instancia en que se produzca; excluyendo la posibilidad de que las causas penales sean de instancia única y exige que siempre se pueda apelar la condena penal, (Bonilla, 2015: 61).

Sin embargo, como consecuencia del principio de la evolución de los derechos humanos y sus garantías universales, la doble conformidad cobra especial importancia en otros ámbitos del derecho, como el contencioso administrativo, convirtiéndose en una garantía indispensable frente a la *ius puniendi* del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones.

En este sentido, todos los procesos judiciales y administrativos que se presenten actualmente deben orientarse bajo los postulados de protección de los derechos humanos. Esto se debe a que pueden existir errores que lleven a que la persona investigada sea sancionada de manera indebida, por un análisis fáctico, probatorio o jurídico incorrecto del caso. (Jaramillo, 2020).

De ahí que, el derecho a la doble conformidad visto desde el proceso penal implique la prerrogativa que tienen las personas investigadas de solicitar que la sentencia que las declara por primera vez penalmente responsables sea revisada y analizada en su estructura por dos jueces de diferentes categorías, en este sentido Jaramillo (2020), establece que este derecho:

“Presenta como característica primordial que las primeras decisiones declaratorias de responsabilidad penal sean analizadas en su estructura por dos jueces de diferente categoría jerárquica, con el fin de que la decisión que declare responsable punitivamente al investigado se tome con el mayor rigor procesal posible, pero sobre todo con el reconocimiento vital de sus Derechos Humanos” (pág. 7).

Cabe mencionar que este derecho (doble conformidad) se expresa en la disposición internacional como una garantía dentro del derecho al debido proceso, "que deja en claro que debe

---

<sup>12</sup> En adelante SUPDH



ser reconocido en su totalidad" (Jaramillo, 2020), y debe ser implementado por aquellos Estados que ratificaron la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>13</sup>.

Lo anterior para el caso americano se desprende principalmente del artículo 8.2 de la CADH la cual establece garantías mínimas al debido proceso legal, aplicables a todos los procedimientos en los que el Estado ejerce su potestad sancionatoria, como en este caso lo es el proceso de pérdida de investidura. Dentro de esas garantías se encuentra la doble conformidad, establecida en el literal h, del artículo en mención, y que el Tribunal Interamericano ha señalado como:

‘Una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. La doble conformidad judicial, expresada mediante el acceso a un recurso que otorgue la posibilidad de una revisión íntegra del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. Asimismo, la Corte ha indicado que, lo importante es que el recurso garantice la posibilidad de un examen integral de la decisión recurrida. (pág. 97) <sup>14</sup>

Anulado a ello, el artículo 25 de la CADH señala el derecho a la protección judicial, en el cual precisa:

Toda persona tiene derecho a un recurso simple y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la proteja contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, incluso si dicha violación es cometida por personas que actúan en el ejercicio de sus funciones oficiales. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

Así, conforme con lo anterior , se identifica una estrecha relación entre la protección judicial contemplada en el artículo 25 y la doble conformidad judicial indicada en el artículo 8.2 literal h) de la CADH, que requiere mecanismos legales para garantizar que los derechos y libertades de la persona puedan ser efectivamente protegidos (Corte Interamericana, 1987, OC-8/87).

Por otro lado, se tiene que los recursos judiciales deben ser calificados para todas las autoridades tanto en la tramitación como en la resolución de los asuntos puestos en su atención y

---

<sup>13</sup> En adelante CADH.

<sup>14</sup> Caso Mohamed Vs Argentina 97 (2012).

así perfeccionar la administración de justicia en cada Estado (Velasco, Torrado, & Mariño, 2017). Esto significa que los jueces, a través del ámbito de sus competencias, apliquen la citada garantía, aunque no esté contemplada de forma taxativa en la legislación interna como ha venido desarrollando la CIDH <sup>15</sup>.

De esta forma, en el ámbito penal donde se pone en debate la libertad personal, se tiene que cualquier persona sometida a una sanción o condena capaz de afectar este derecho, es titular indiscutible de la doble conformidad, en razón a que se debe garantizar que no se incurra en un erróneo análisis fáctico, jurídico o probatorio que culmine en una decisión perniciosa, como lo es el derecho a la libertad. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001), frente a lo anterior se tiene que hoy en día es casi indiscutible la garantía de la doble conformidad en este ámbito, sin embargo no sucede lo mismo en otros procesos, como el que estudia este texto (proceso de pérdida de investidura), en donde si bien no se ha desarrollado jurisprudencia por parte de la CIDH para este tipo de proceso, debido a las aproximaciones realizadas, así como la gravedad de las consecuencias de las sanciones contempladas para el mismo, se reviste de vital importancia la aplicabilidad de esta garantía.

## **2. Presiones metodológicas**

### **2.1. Planteamiento y problema de investigación**

Los principios fundamentales de Colombia la constituyen como un Estado social de derecho <sup>16</sup> con legitimidad democrática. Esto significa que Colombia se rige por normas legales y que toda la actividad del Estado se realiza en el marco de su Constitución y las leyes vigentes. El Estado colombiano también es signatario de varios instrumentos internacionales que no solo forman parte del ordenamiento jurídico interno, sino que también prevalecen en su interior, en

---

<sup>15</sup> Corte Interamericana. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Objeción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 2207

<sup>16</sup> Constitución Política, Art. 1.: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

virtud del artículo 93 de la Constitución.<sup>17</sup> Por consiguiente, adquieren el carácter de normas jurídicas de obligado cumplimiento en el derecho interno, por el mero hecho de la ratificación del tratado respectivo por el Congreso de la República.

Tras la expedición de la Constitución de 1991, el bloque de constitucionalidad se integró al sistema normativo colombiano, entendido como un conjunto de normas que amplía los postulados constitucionales, más allá de lo consagrado a nivel taxativo en la carta política, con el propósito de extender la protección de los derechos humanos (Constitución Política, 1991, art. 93).

De acuerdo con lo anterior, podemos identificar que la garantía de la doble conformidad es incluida dentro del ordenamiento jurídico nacional, a través de los tratados internacionales de protección, convenidos y en particular en la Convención Americana de DH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, expresando este último como "Toda persona condenada por un delito tendrá derecho a que la condena y la pena que se le impongan se sometan a un tribunal superior, según lo prescrito por la ley". (PIDCP, artículo 14, párrafo 5)

Además de lo anterior, la CADH establece que:

“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas...: h) derecho a recurrir la sentencia ante un juez o tribunal superior” (CADH, art 8)

De esta forma, en razón a las anteriores para el caso colombiano se considera que, en principio, estos preceptos relacionados con el derecho a la doble conformidad han sido erróneamente entendidos como el derecho de todo imputado a apelar la condena dictada en primera instancia; no analizando ni dejando de lado, aquellas condenas pronunciadas en segunda instancia que se dan por primera vez y que revocan una absolución.

---

<sup>17</sup> Artículo 93. Los tratados y convenciones internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en la presente Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

Esa interpretación primitiva que afecta los derechos fundamentales fue resaltada en jurisprudencia de la Corte Interamericana en el caso *Mohamed vs. Argentina*<sup>18</sup> en donde precisa el concepto en el desarrollo de la sentencia evidenciado así :

“El Tribunal destaca la gravedad del hecho de que en el presente caso no se garantizó al Sr. Mohamed el derecho a apelar la condena, teniendo en cuenta que las deficiencias parecen haberse configurado en la garantía del derecho a la defensa durante la segunda instancia del proceso penal frente al recurso interpuesto contra la absolución... Debe entenderse que, independientemente del régimen o sistema recursivo adoptado por los Estados Partes y del nombre que den a los medios de impugnación de la condena, para que sea eficaz debe constituir un medio apropiado para solicitar la corrección de una condena errónea. Ello le obliga a poder analizar las cuestiones de hecho, probatorias y jurídicas en las que se basa la sentencia impugnada” (*Mohamed & Argentina*, 2012).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional colombiano mediante sentencia C-792<sup>19</sup> de 2014, ha entendido el principio de doble conformidad como el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria del juicio que incrimine a una persona ante una instancia judicial, con el propósito de debatir el contenido de la sentencia dictada por un juez y las sanciones correspondientes. (C-792, 2014)

En virtud de dicho pronunciamiento, se puso en debate los procedimientos de una sola instancia, o las condenas de segunda instancia cuando se revocó en primera instancia. También, en casos menos frecuentes, cuando la Corte Suprema de Justicia, en casación, dictaba la primera condena tras dos absoluciones en instancias ordinarias, que como se evidenciaba no se cumplía dicha garantía, ya que los recursos disponibles en la legislación interna no se encontraban diseñados para ello (Corte Suprema de Justicia, SP, rad 46412, 2016).

La Corte Suprema en su Sala de Casación Penal, en el pronunciamiento parafraseado en el párrafo anterior, determinó que las sentencias que imponen una pena por primera vez en segunda instancia no son susceptibles de ser impugnadas a través del recurso de apelación, sino únicamente a través del recurso extraordinario de casación; en razón a ello en sentencia C-792 la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley 906 de 2004, porque los mismos no establecían la posibilidad de impugnar todas las sentencias condenatorias , por lo

---

<sup>18</sup> *Mohamed vs. Argentina*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 11 de junio de 2018.

<sup>19</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-792-2014. Juez Ponente: Morris Liévano, Luis Guillermo.

que requirió al Congreso de la República a regular y adecuar el derecho de impugnación, permitieron garantizar recurrir las sentencias que por primera vez emiten una condena

De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional declaró que la casación no es adecuada ni satisface los requisitos básicos del derecho a impugnar porque:

- a) el recurso no puede ser utilizado para atentar contra ninguna condena, ya que excluye a los referidos a contravenciones penales, porque el juez de casación puede desestimar el recurso en base a sentencias discrecionales sobre la utilidad del caso para el desarrollo jurisprudencial, y porque cuando se cuestionan las órdenes de reparación integral, son aplicables las limitaciones materiales de la legislación civil;
- b) el tipo de examen realizado por el tribunal de casación es incompatible con la apreciación que debe realizarse en el desarrollo del derecho de impugnación, ya que el recurso no permite un nuevo enfoque de la controversia o controversia de base, sino únicamente la planteada por la recurrente. (Sentencia C 792 de 2014)

Idéntica valoración se hace respecto de la acción de tutela y la acción de revisión, que no permite debatir ni cuestionar la condena que pueda imponerse en segunda instancia durante la evolución de un procedimiento penal. A su vez, demuestra las mismas restricciones materiales del recurso extraordinario de casación y la acción de revisión, ya que también está diseñado para atacar sentencias ejecutorias.

Una vez analizada la sentencia anterior, es evidente que dentro del proceso penal no se respetaron las garantías de doble conformidad, lo que llevó al Tribunal Constitucional a corregir esta situación, ya que cualquier condena penal válida debe garantizar la doble conformidad. (Luna, 2020).

Ante tal escenario, Montañez (2020) señala que en el proceso penal "se desconocía este derecho o garantía y fue con una decisión de la Corte Constitucional que inició la discusión en el marco de un sistema penal con tendencia acusatoria regido por la Ley 906 de 2004", (p. 2).

De esta manera, hoy en día en razón a los mencionados pronunciamientos de las Altas Cortes colombianas, es casi indiscutible el cumplimiento de la mencionada garantía en el ámbito penal, sin embargo ¿es posible aplicar la doble conformidad en el ámbito de lo Contencioso Administrativo? ¿Ha sido el Estado colombiano responsable de desarrollar legislación para garantizar su cumplimiento? Y en ese caso, ¿qué forma toma esta garantía en aquellos procesos de

perdida de investidura para miembros de corporaciones públicas de elección popular (congresistas, diputados, concejales y miembros de la JAL), que son destituidos de su cargo por una decisión judicial? ¿Es posible afirmar que Colombia ha cumplido con los compromisos internacionales adquiridos sobre la garantía de la doble conformidad, no sólo en los procesos penales sino también en otros procedimientos como el de pérdida de investidura de los miembros de corporaciones públicas elegidos por voluntad popular?

Con todas las interrogaciones anteriores, esta investigación se pregunta, una vez más, si el Estado colombiano ha sido responsable y garante en el desarrollo de una legislación en materia de lo Contencioso Administrativo que sea capaz de garantizar no sólo la doble instancia (posibilidad de apelar la primera sentencia proferida), sino la garantía de doble conformidad (posibilidad de apelar la primera resolución adversa, independientemente de la instancia en la que esto ocurra).

Para ello, cabe señalar como se desarrollará en líneas siguientes que por parte del Estado y más aún por parte del órgano legislativo, no se ha avanzado en materia de garantizar la doble conformidad en los procesos que se adelantan en lo contencioso administrativo.

Adicionalmente, en virtud de lo anterior en analizar si el incumplimiento de la doble conformidad en el proceso de pérdida de investidura se traduce en la violación de las obligaciones derivadas de la CADH.

## **2.2. Objetivo y justificación**

### **2.2.1. Objetivo general**

Determinar si la CADH impone al Estado colombiano garantizar la doble conformidad judicial en el proceso de pérdida de investidura de congresistas, diputados, concejales y miembros de JAL.

### **2.2.2. Objetivos específicos**

- Examinar la doble conformidad judicial como garantía convencional del debido proceso.
- Describir el juicio de la pérdida de la investidura en las Leyes 144 de 1994 y 1881 de 2018.
- Analizar el control de la convencionalidad bajo las bases jurídicas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Derecho colombiano.

### **2.2.3. Justificación**

El derecho a la garantía de la doble conformidad judicial en Colombia es un tema que requiere atención del Estado. Su estudio se ha centrado en el derecho penal, sin embargo, la doble conformidad no solo es una cuestión penal sino también un asunto de interés para la jurisdicción del Contencioso Administrativo (Morales, 2020), y en todos los ámbitos donde es necesario el respeto a esta garantía. Por ello, presta especial atención esta garantía en el proceso de pérdida de investidura de congresistas, diputados, concejales y miembros de JAL.

Con base en lo anterior, este estudio nos permite dilucidar algo que en la actualidad no ha sido desarrollado, como lo es : si la CADH interpone al Estado colombiano la obligación de cumplir esta garantía en el proceso de pérdida de investidura (congresistas, diputados, concejales y miembros de JAL ), y si a través de las diversas fuentes jurídicas como actos legislativos, jurisprudencia y expedientes judiciales (casos nacionales e internacionales) se contempla esta figura y de ser así, si esta cumplen con los mínimos que la integran.

Por esta razón, la investigación busca aclarar si es necesaria una reforma de las leyes vigentes que aquí se citan, como recursos epistemológicos legales y dogmáticos que sustentan la investigación o, si este vacío puede ser resuelto mediante un ejercicio de interpretación por las Altas Cortes colombianas.

En este sentido, el estudio de caso desarrollado en el presente documento busca en primer lugar determinar si el Estado colombiano garantiza la doble conformidad judicial en el proceso de pérdida de investidura de congresistas, diputados , concejales y miembros de JAL y en segundo de no ser así plantear posible soluciones para que sean garantizadas las disposiciones constitucionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia, evitando cometer violaciones al debido proceso a partir del desconocimiento de la garantía de la doble conformidad en el proceso de pérdida de investidura.

Finalmente, cabe señalar que, a través de esta investigación, se buscar resaltar la importancia de aplicar el principio de doble conformidad al proceso de pérdida de investidura, siendo esta una garantía del debido proceso, a su vez tiene la finalidad de indagar si la CADH impone a los Estados parte, la obligación de adaptar su ordenamiento jurídico interno con el

objetivo de poder garantizar el doble conforme en otras clase de proceso diferentes a los del ámbito penal.

### **2.3. Metodología**

La metodología de investigación utilizada es de carácter cualitativo, que se sitúa dentro de los parámetros conceptuales y hermenéuticos del análisis inductivo y de contenido bibliográfico a través de una revisión sistemática que pretende aportar conocimientos específicos en disposiciones constitucionales, jurisprudenciales y legales, etc. Con base en las garantías judiciales de doble conformidad en la pérdida de investidura de congresistas, diputados y concejales, y las consideraciones internacionales que se encargan de verificar la transparencia de los niveles normativos internos de cada Estado.

Las técnicas de análisis permiten explicar los casos judiciales, así como las diversas fuentes obtenidas en los contenidos constituciones, legales, reglamentarios y otras disposiciones de naturaleza jurídica. De esta manera, es posible corroborar nociones normativas tanto internas como externas, con la intención de abordar la garantía de doble conformidad a través de los diferentes instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, y en especial en el marco de los derechos humanos.



## **CAPÍTULO I:**

### **DOBLE CONFORMIDAD JUDICIAL COMO GARANTÍA CONVENCIONAL DEL DEBIDO PROCESO LEGAL**

#### **1. Doble Conformidad Judicial**

##### **1.1. Noción jurídica**

La doble conformidad judicial ha sido pensada principalmente en el sistema interamericano como un derecho de cualquier persona inculpada de apelar el fallo que contiene una decisión desfavorable que afecta su derecho a la libertad ante un juez o tribunal superior.

Para Jaramillo (2020), esta garantía presenta como característica primordial que las primeras decisiones declaratorias de responsabilidad sean analizadas en su estructura por jueces de diferente categoría jerárquica, a fin de que la decisión que declara responsable punitivamente al investigado, se tome con el mayor rigor procesal posible, pero sobre todo con el reconocimiento vital de sus derechos humanos, Bellos (2005:647, citado en Maier, 2008:12), afirma que, "una verdadera garantía procesal rechaza cualquier tipo de interpretación en perjuicio del acusado y de las certezas jurídicas que lo protegen".

Este argumento permite precisar que la doble conformidad es una garantía procesal que, al cumplir con los requisitos establecidos, rechaza cualquier interpretación que sea perjudicial para el demandado, manteniendo siempre la seguridad jurídica y los derechos humanos a su favor. Así, como lo previsto en el artículo 8 de la Convención de las Américas sobre Derechos Humanos.<sup>20</sup>, en donde se precisan las mínimas, pero indispensables garantías judiciales que deben aplicarse durante cualquier etapa o momento procesal en beneficio de la persona que es, o acusada de un delito, o procesada por un operador judicial (CADH, 1969).

En este orden de ideas, las características básicas de la doble conformidad, establece que esta garantía hace parte de los parámetros mínimos establecidos por la Corte Interamericana y enmarcados primordialmente en los requisitos del artículo 8.2 literal h) de la CADH.<sup>21</sup>.

Sumado a ello, el artículo 25 de la CADH ilustra las garantías elementales del debido proceso convencional que exige "el derecho a apelar cualquier condena", y establece el imperativo

---

<sup>20</sup> En adelante, la CADH.

de que los Estados consagren en sus reglamentos medios recursivos, expeditivos y efectivos, dedicados a salvaguardar los derechos fundamentales arraigados tanto en el *corpus iuris interamericano* como en los ordenamientos jurídicos nacionales, (Velasco, Torrado, & Mariño, 2017).

Por otro lado, el artículo 14, apartado 5. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: "Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley". (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1996). Claramente el escenario en el que se configuran es en el marco de un proceso penal, donde se pueden restringir derechos fundamentales como la libertad personal del individuo. Por lo tanto, su estipulado es vinculante para todos los Estados que voluntariamente han decidido adherirse a las disposiciones contempladas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>22</sup> y, por lo tanto, debe ser materializado por ellas.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la doble conformidad aboga para que, dentro de cualquier proceso penal, a los sujetos que les fue declarada la responsabilidad por primera vez tengan derecho a que se revise su primera condena, en busca de su corrección y apego a los principios rectores del sistema procesal.

Ahora bien, la doble conformidad implica que un primer veredicto de condena deba ser revisado, independientemente de la instancia en la que se encuentre, lo que significa un nuevo análisis ante un juez o tribunal con competencia y rango superior para estudiar el caso y los aspectos formales que lo componen. Este nuevo juez debe declarar que se evaluaron los aspectos fácticos, probatorios y legales que dieron lugar a la decisión, sin que ello implique necesariamente la absolución de este (Corte Interamericana, Mohamed vs. Argentina, 2012).

De acuerdo con lo anterior, se observa que la doble conformidad no solo implica la existencia de la revisión de dos condenas de órganos judiciales diferentes, como lo es el caso de la doble instancia.<sup>23</sup> Si no, que además hace referencia a que se debe garantizar que

---

<sup>22</sup> En adelante SIDH.

<sup>23</sup> El Estado colombiano ha adquirido una serie de obligaciones internacionales que consagran la primacía de la doble instancia. De ahí que también se haya expuesto la contradicción entre las disposiciones normativas de carácter interno y figuras como el bloque de constitucionalidad. De conformidad con el artículo 93 de la Constitución, los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, como el Pacto de San José (Costa Rica) y el Pacto

independientemente de la instancia en la que se encuentre, exista la posibilidad de que el sujeto pasivo del proceso pueda solicitar la revisión del fallo que lo condena por primera vez ", (Salazar G., 2015).

Siguiendo los planteamientos anteriores, la jurisprudencia de la Corte Interamericana se ha referido en varias ocasiones a la transgresión de la doble conformidad judicial desde procesos vinculados al escenario penal, sin embargo, su posición en realidad tiene una cobertura mucho más extensa, justificada en la necesidad de que en cualquier procedimiento o acción, ya sea judicial o administrativo , penal o no, se tenga en cuenta esta garantía esencial, incluida dentro del debido proceso, la cual, por su relevancia no puede dejarse de lado si se quiere realmente garantizar un condena justa, neutral, imparcial y adecuada a cualquier proceso, independientemente de su naturaleza.

## **1.2. Objeto y finalidad**

La doble conformidad es una garantía que debe materializarse a través de un recurso procesal y que su finalidad es salvaguardar en el sujeto afectado el derecho a la defensa, otorgándole la posibilidad de apelar la primera decisión desfavorable, por lo tanto, la doble conformidad busca que la decisión final sea sin errores que interfieran gravemente con sus derechos e intereses (Mendoza et al, 2013).

Es así, como Jaramillo, afirma que las garantías de doble conformidad en materia de responsabilidad penal "sean analizadas en su estructura por dos jueces de diferente categoría jerárquica", con la intención de que la decisión tomada por el primer juez sea revisada rigurosa y procesalmente ante el reconocimiento vital de sus Derechos Humanos. (Jaramillo, 2020)

Sin embargo, en líneas anteriores se ha afirmado que la doble conformidad no sólo tiene un ámbito de aplicación en materia penal, sino que su cobertura es mucho más amplia y se justifica en la necesidad de proteger los derechos y libertades de los sujetos afectados en cualquier procedimiento o acción. Así es como la doble conformidad es un punto de encuentro en los

---

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevalecen en el ordenamiento jurídico interno. A través de estos instrumentos se ha enfatizado el valor de la doble instancia como garantía judicial. Esta instancia tiene por objeto hacer efectivos los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico y velar por la actuación adecuada de la administración. (Bonilla, 2015)

ordenamientos jurídicos internos de los distintos Estados cuyo propósito es construir un sistema que permita garantías de justicia dentro del debido proceso.

Conforme con lo anteriormente mencionado, es pertinente analizar el caso de Loor vs Panamá (2010)<sup>24</sup>, donde la Corte Interamericana consideró que la doble conformidad se aplica en los procedimientos de inmigración en los que se limita la libertad personal:

La Corte ha manifestado en reiteradas jurisprudencias que para que se garantice la doble conformidad judicial, debe darse la posibilidad de que se revise completamente un fallo condenatorio o sancionador. Por lo tanto, teniendo de presente que el Estado no garantizo la posibilidad real del derecho a recurrir el fallo que lo condeno, la Corte considera que el Estado violó el artículo 8.2 h de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, ya que no garantizaba que el Sr. Vélez Loor pudiera ejercer los recursos para cuestionar la legalidad de su detención (Loor & Panamá, 2010, 179)

De esta manera, se tiene que la doble conformidad a la luz de la jurisprudencia interamericana es una garantía que da la mínima seguridad a la defensa, la cual es primordial para garantizar el debido proceso, y por ende debe ser respetada para cualquier tipo de procedimiento, toda vez que su alcance evita procesos arbitrarios y vehementes del poder sancionador del Estado.

En este sentido, se comprende que, a la luz de lo anterior, esta garantía que se desprende del artículo 8 de la CADH es adaptable a todo tipo de procesos, en esta medida esta debe ser cumplida tanto por órganos jurisdiccionales como administrativos, con lo anterior también se evidencia que "no debe ser asegurando que los preceptos normativos del artículo 8.2 de la CADH se limiten únicamente a un determinado ámbito o rama del derecho, como es el proceso penal" (Durango & Garay, 2015).

De esta forma, resulta necesaria esta ampliación de la mencionada garantía a otros ámbitos donde los derechos de una persona también pueden sufrir detrimentos o privaciones, y más aún se hace necesaria su adaptación a través del deber de protección que los Estados tienen sobre los derechos humanos.

---

<sup>24</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 79.1 del Reglamento de procedimiento de la Corte Interamericana, que entró en vigor el 1 de enero de 2010, "Los casos contenciosos que ya habían sido sometidos a consideración de la Corte antes del 1 de enero de 2010, continuarán siendo tramitados, hasta que se dicte sentencia, de conformidad con el Reglamento anterior. Así, el Reglamento de la Corte aplicado en el presente caso corresponde al instrumento aprobado por el Tribunal en su XLIX Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000, parcialmente reformado por la Corte en su LXXXII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 19 al 31 de enero de 2009, y que estuvo en vigor del 24 de marzo de 2009 al 1° de enero de 2010.

Finalmente, sobre este aspecto, cobra relevancia el criterio sostenido por la Magistrada Ferrer Mac-Gregor, expresando que, si bien la función judicial es eminentemente competencia de los tribunales en sentido estricto, la Corte Interamericana argumenta que, en algunos Estados, otras instituciones públicas también ejercen funciones de carácter judicial cuyas decisiones afectan derechos esenciales. Sin embargo, la acción de la administración tiene límites insuperables, entre los cuales el respeto a los derechos humanos ocupa un primer lugar, por ello su acción debe estar regulada. Por lo tanto, se requiere que las decisiones que tomen las autoridades públicas (administrativa, legislativa o judicial) no afecten los derechos de las personas, además, las mismas deben cumplir con las garantías del debido proceso legal; en este sentido, “la administración no puede emitir actos administrativos, sancionadores u otros (civiles, fiscales, laborales, etc.), sin otorgar también a las personas sujetas a tales procesos las garantías mínimas antes mencionadas, que se aplican mutatis mutandis en lo que corresponda”. (Ferrer, 2016).

### **1.3. Sujeto titular y obligado**

El titular de la garantía de doble conformidad es cualquier persona vinculada a un proceso en el que la acción sancionadora del Estado pueda restringir sus derechos humanos.

En relación con los sujetos obligados a garantizar la doble conformidad, cabe recordar que todas las autoridades estatales: jueces constitucionales y ordinarios, legisladores, autoridades administrativas, etc., se han convertido en garantes de la convencionalidad de manera difusa, por lo que tienen el deber de asumir su responsabilidad de fomentar y salvaguardar los derechos codificados por el *corpus iuris interamericano* y, por lo tanto, cristalizar el mandato del Artículo 8.2 (h) de la CADH y los términos en el que ha sido interpretado según la jurisprudencia convencional que lo perfecciona.

Resulta entonces necesario, siempre garantizar que se satisfagan las dimensiones de la doble conformidad y así convertirse en una verdadera garantía del debido proceso legal, calificada para blindar a todas las personas que viven dentro de las diferentes jurisdicciones interamericanas contra posibles transgresiones de sus derechos (Corte Interamericana, Caso Mohamed vs. Argentina, 2012).

#### 1.4. Diferencias entre doble conformidad y la doble instancia

Sin embargo, una vez entendida la doble conformidad "como la facultad que tienen las personas para impugnar la primera condena desfavorable y como el derecho a solicitar a otro juez distinto del que dictó la decisión, que la revise", surge la necesidad de diferenciar esta figura de la doble instancia, que también hace parte del debido proceso y debe aplicarse a todos los procesos en general (civil, penal laboral, etc.). (Arango, 2020).

Como se ha expresado la doble conformidad, debe ser entendida dentro del conjunto de garantías que buscan que la condena pueda ser revisada sin filtros, en palabras de Luna "requiere de un amplio escenario probatorio, sin las limitaciones del recurso de apelación, del recurso extraordinario de casación, de la acción tutelada o de la acción revisión", (Luna, 2020), ello implica que las decisiones que se tomen dentro de proceso permitan la utilización de los recursos establecidos en la misma legislación, garantizando el ejercicio de la *ius puniendi* del Estado en todas sus manifestaciones (derecho administrativo, disciplinario etc )<sup>25</sup>.

Teniendo en cuenta ello, la aproximación a la diferenciación mencionada, en términos expuestos por Montañez (2020), es que los propósitos de estas dos garantías son diferentes, ya que el propósito de la impugnación presenta la necesidad de garantizar la plena defensa de los condenados contra el hecho inculpativo, y la doble conformidad judicial que la pena se imponga correctamente, es decir, su objetivo es de carácter personal. Mientras que la doble instancia busca la corrección de la sentencia judicial, y en general, la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad, es decir, su objetivo es de carácter impersonal<sup>26</sup>.

Del mismo modo, la finalidad de cada garantía es diferente, por su parte "la doble conformidad busca garantizar que el inculpativo tenga la posibilidad de verificar si su pena fue impuesta correctamente, en cambio en la doble instancia se busca corregir las decisiones judiciales". (Arango, 2020)

---

<sup>25</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-017 y C-102 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>26</sup>... No obstante lo anterior, ambos imperativos coinciden en la hipótesis específica en la que, (i) en el contexto de un juicio penal, (ii) el juez de primera instancia (iii) emite una condena. En este caso fáctico, el ejercicio del derecho a impugnar activa la segunda instancia, y se convierte, entonces, en la vía procesal que materializa el imperativo de la doble instancia judicial, y a la inversa, con la disposición de juicios con dos instancias, se permite y asegura el ejercicio del derecho a impugnar.

En definitiva, la doble instancia como garantía prevé la regla general, según la cual las decisiones judiciales o de otra índole, pero en particular las sentencias, pueden ser impugnadas ante un juez superior. Por otro lado, la doble conformidad se refiere a la posibilidad de recurrir el primer sentido de una sentencia desfavorable en el marco del derecho de defensa, con independencia de la instancia en que se encuentren, de tal forma se tiene que frente a la primera se establece la garantía de contar con dos instancias diferentes, y en cuanto a la segunda la posibilidad de que siempre y en toda forma, se analice un primer sentido de fallo desfavorable, así el proceso se encuentre en una segunda instancia.

De acuerdo con lo anterior, para el caso colombiano, es de precisar que la doble instancia, en el ordenamiento jurídico si se encuentra de manera explícita, cuando se afirma que "cualquier sentencia judicial puede ser apelada o consultada"<sup>27</sup>, pues la misma aboga por la corrección de la sentencia, independientemente de su significado, pero de manera indeterminada y genérica, y frente a cualquier tipo de acción o tema procesal, de acuerdo con las pautas que el legislador imparte en tal medida, (Bernal, 2013), cosa que no sucede con la garantía de doble conformidad, la cual no tiene sustento de manera taxativa en el ordenamiento jurídico colombiano.

---

<sup>27</sup> Constitución Política de Colombia, art. 31. Cualquier decisión judicial puede ser apelada o consultada, salvo las excepciones previstas por la ley. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea el único recurrente.

## CAPÍTULO II

### EL JUZGAMIENTO DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LAS LEYES COLOMBIANAS

#### 1. El proceso de pérdida de investidura en Colombia

##### 1.1. Régimen Constitucional

La investidura es una característica de los cargos públicos que implica asumir competencias y obligaciones conforme con la constitución y la ley para quien la asume. De este modo la “pérdida de investidura hace parte de la esfera que comporta el ejercicio del “*ius puniendi*” o potestad sancionatoria del Estado” (Ossa, 2000, p. 60) haciendo referencia a sanciones estatales que se aplican para todo miembro de una corporación pública de elección popular, que se encuentra en su cargo como resultado de una elección popular.

La Constitución de 1991 prevé el régimen de inhabilidades de los congresistas, dentro del cual establece la imposibilidad de volver a actuar como congresistas en cualquier momento (artículo 179, párrafo 4) para quienes hayan perdido la investidura como sanción. En este sentido, se tiene que los diferentes instrumentos de control ético, social, político, entre otros, en los estados se han convertido en la verdadera fórmula para transformar la democracia en un contexto social. Esto nos permite entender que la pérdida del poder consiste en la abolición de cargos electos que forman parte de las entidades políticas colectivas. (Kiroga y Arenas, 2005). Tales sanciones son independientes de las penas que se puedan aplicar a los delitos, y su razón radica en las obligaciones de orden constitucional que deben cumplir los servidores públicos (Restrepo Medina, 2008).

De acuerdo con el postulado anterior, y a la luz de lo expresado por la Corte Constitucional la pérdida de investidura es el resultado de la realización de conductas que resultan ser incompatibles con la dignidad del cargo que ostentan, establecidas en la Constitución Política y en la ley.

Frente al anterior imperativo, la Carta política de Colombia en su artículo 183, numeral 4, determina que los congresistas perderán su investidura por: 1.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. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.<sup>28</sup> Estas disposiciones son igualmente aplicables para diputados y concejales a la luz del artículo 291 cuando precisa “los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura”.<sup>29</sup>

Por otro lado, frente a la tramitación en Colombia, la pérdida de investidura de los miembros de corporaciones públicas (congresistas, diputados, concejales y miembros de las Juntas Locales de Administración) no es decidida directamente por la corporación a la que pertenecen, sino que es remitida para la tramitación y posterior decisión a otro órgano del Poder público, en este caso al Consejo de Estado para congresistas y los Tribunales Administrativos, para los diputados, concejales y JAL.

Ahora bien, en el derecho comparado, si bien no existe la denominación de pérdida de investidura, existen figuras similares en las que la violación de ciertas prohibiciones por parte de los parlamentarios puede llevar a la pérdida del "mandato popular" (artículo 54 de la Constitución Boliviana, para "cesar en el cargo", artículo 57 de la Constitución chilena, "pérdida de representación", artículo 135 de la Constitución nicaragüense; citado en Bernal, 2013).

En el caso de Brasil, el ordenamiento jurídico reconoce ciertas sanciones para los parlamentarios, sin embargo, en este caso la figura denominada "Pérdida de Mandato", no es tramitada y decidida por otro órgano del poder, si no que la misma es realizada directamente por la cámara a la que pertenece, mediante voto secreto de la mayoría de sus miembros, (Guasquita, 2017).

De esta forma, como se observa en otros sistemas, la pérdida de mandato o de poder se tramita y decide en el mismo poder legislativo y no es resultado en el marco de un proceso judicial, como es el caso colombiano.

---

<sup>28</sup> Adicionalmente la ley 1475 de 2011 “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones” en su artículo 26 inciso 1 establece una causal adicional de pérdida de investidura correspondiente a la violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales.

<sup>29</sup> Constitución Política de Colombia – Artículo 183 y 291

Por otra parte, la Corte Constitucional en su sentencia C-319/94 resumió claramente los antecedentes de la pérdida de autoridad y las diferentes propuestas sometidas a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente:

... Es indiscutible que una de las reformas más importantes relacionadas con el Congreso de la República llevadas a cabo por la Asamblea Constituyente de 1991 fue la instauración del sistema de privación contenido en el artículo 183 de la Carta Política, en el que hay miembros dignos de Congreso. Cargo, finalidad de promover sus responsabilidades y funciones, en caso de existir incompatibilidad, incompetencia o conflicto de intereses, y posibilidad de incumplimiento de deberes. De acuerdo con las circunstancias inherentes al cargo, quien incumpla las razones señaladas en las cláusulas anteriores podrá ser sancionado por pérdida de poder sin necesidad de tomar una decisión con base en decisiones judiciales previas:

De hecho, en la Asamblea Nacional Constituyente, la Tercera Comisión comenzó a debatir este tema, con la declaración original del elector Luis Guillermo Nieto Roa. Luego se discutió con base en el proyecto designado por el comité como relatores colectivos, que estuvo integrado por los representantes Alfonso Palacios Rudas, Hernando Yepes Arcila, Álvaro Echeverry Uruburu, Antonio Galán, y otros, quienes fueron documentados en publicaciones oficiales. El enfoque general de los partidarios de la iniciativa se basa en el nivel muy alto de la categoría de diputados. Por lo tanto, las consecuencias de violar los deberes, funciones y responsabilidades deben tener las mismas sanciones severas. Cuando el subcomité encargado de aclarar la propuesta estaba considerando la supervisión de la agencia, buscó restaurar el prestigio del Congreso. El comité objetó unánimemente que, si la pérdida de autoridad no se establece como una sanción efectiva, entonces el sistema de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de intereses sería incompleto. El comité acordó que, dado el alto estatus de los miembros del Congreso, las consecuencias de violar el sistema no pueden ser menores que las sanciones por la pérdida del poder. Esto fue propuesto por este último, y la ley está obligada a establecer un procedimiento simplificado a través del cual la Corte Suprema tomará una decisión en no más de 20 días.

En la Asamblea Nacional Constituyente, la disputa central giraba en torno a la distribución del poder para comprender el proceso de pérdida de autoridad. En este sentido, se realizaron tres argumentos:

- La Corte Suprema de Justicia es la Corporación que debe ser la encargada de conocer de la pérdida de la investidura, porque es en sentido estricto un litigio, al menos equivalente a un enjuiciamiento.<sup>30</sup>
- Los partidarios del conocimiento de la pérdida de la investidura serán asignados a la Corte Constitucional, como lo propusieron en su momento el Gobierno Nacional y el Constituyente Dr. Álvaro Echeverry Uruburu.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Tercera sesión plenaria de la Comisión, 28 de mayo de 1991.

<sup>31</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Sesión plenaria de la Cuarta Comisión, 15 de junio de 1991.

- La competencia debe corresponder al Consejo de Estado porque es la pérdida de investidura de carácter administrativo.<sup>32</sup>

Los constituyentes definieron esta última tesis para la pérdida de investidura, como una sanción al congresista que incumpliera con sus deberes o que incurriera en ciertas faltas.

En este orden de ideas, a pesar del gran desafío que tenían los constituyentes en cuanto a definir el órgano sobre cuya responsabilidad recaía decidir la pérdida de investidura de los congresistas elegidos por voluntad popular, dentro de ella la Asamblea Constituyente decidió a que la pérdida de investidura de los congresistas sería decidida por el Consejo de Estado.<sup>33</sup>

## 1.2. Regulación en la Ley 144 de 1994

En esta norma el procedimiento para la pérdida de la investidura de los congresistas se estableció mediante un sistema de juicio de instancia única, cuyo conocimiento estaba reservado exclusivamente al Consejo de Estado (Ley 144 de 1994). En el solo señalaba la posibilidad de interponer el llamado recursos extraordinario especial de revisión, que únicamente procedía por tres causales: a) Falta del debido proceso; b) Violación del derecho de defensa; y c) No haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva Corporación y proferido las declaraciones de ambas Cámaras conforme al trámite establecido en el Reglamento del Congreso contenido en la Ley 5a. del 17 de junio de 1992<sup>34</sup>, esta última declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C 247 – 1995, por tanto, no se contemplaba la posibilidad de recurrir propiamente el sentido del fallo. Norma que fue motivo de discusiones sobre la única instancia que se estableció

---

<sup>32</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria Tercera Comisión, 28 de mayo de 1991: Para los partidarios de esta alternativa, no era conveniente que la Corte Constitucional escuchara la pérdida de la investidura, ya que la formación de esa alta corporación estaba dada por la elección realizada por el Senado de la República. Por ello, argumentaron, se garantizaba una mayor independencia e imparcialidad en el juicio si se confiaba al Consejo de Estado, corporación que no dependía de su integración desde el Congreso de la República.

<sup>33</sup> ARTÍCULO 9: Pérdida de investidura. La Asamblea, previa memoria de la Junta Directiva, declarará la pérdida de la investidura de una Asamblea Constituyente en los siguientes casos: 1. Violación del régimen de incompatibilidades. 2. Ausencia de seis (6) sesiones plenarias en las que se voten proyectos de reforma constitucional. 3. Falta de posesión dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la instalación de la Asamblea o haber sido llamado por el presidente para ocupar el cargo de Constituyente. Los dos últimos casos no procederán cuando sea fuerza mayor o caso fortuito.

<sup>34</sup> Ley N 144 de 1994. Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas.

en este artículo en relación con los procesos de pérdida de investidura objeto a su vez de críticas durante su vigencia.

Frente a lo anterior, si bien la misma constitución le había dado al legislador la responsabilidad de regular este proceso, la ley establecería no permitir que otra instancia diferente a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, pudiera llevar este procedimiento, estableciendo en ella la imposibilidad de una doble instancia, lo que llevó a una demanda de inconstitucionalidad de la norma, invocando la violación del debido proceso contenido en la constitución, así como disposiciones internacionales en la materia sobre la base de sus Reclamaciones.

De esta manera, la Corte Constitucional, como máximo intérprete de la Carta política, en sentencia C 254A-12 no declaró la inexecutable de la Ley 144 de 1994 expresando la constitucionalidad de la única instancia llevada por parte del Consejo de Estado para los procesos de pérdida de investidura de congresistas, sin que, según la Corte, significara la violación al debido proceso ni a la doble instancia.<sup>35</sup> Para el demandante, el establecimiento de una única instancia del artículo 1 de la Ley No. 144 de 1994, para el proceso de pérdida de investidura, iba en contra de la constitución, toda vez que vulneraba el derecho al debido proceso (artículo 29 C.P) así como los artículos 8-2 y 25 de la CADH y el artículo 14-5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad<sup>36</sup>. Sin embargo, bajo el análisis realizado por la Corte, el establecimiento de uno o dos instancias en el procedimiento de pérdida de investidura forma parte de la libertad legislativa del Congreso de la República, y además el establecimiento de este procedimiento cumplía con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Ahora bien, en otras jurisprudencias la Corte Constitucional específico a través de su jurisprudencia C- 650 – 01<sup>37</sup> que el establecimiento de procedimientos de única instancia no debe ser visto como una excepción arbitraria ya que los principios que inspiraron la Constitución están en armonía entre sí, así, hay que reconocer que la doble instancia no es absoluta. La misma analogía

---

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional C-934 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional C 067 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. El bloque de constitucionalidad se entiende como aquellas disposiciones que, aunque no estén de manera formal en el texto constitucional, se comprende integrados a la constitución por diversas formas y por mandato del postulado constitucional mismo.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional C 650 de 2001, M.P. Clara Ines Vargas Hernández.

abría sido utilizada para el procedimiento de pérdida de investidura, en donde se estableció la constitucionalidad del proceso en una sola instancia.

Esta situación cambió únicamente de forma sustancial con la expedición de la Ley 1881 de 2018, que deroga la anterior Ley 144 de 1994, y previó un sistema de juicio de dos instancias. En relación con los procesos en trámite, su artículo 23<sup>38</sup> estableció que:

Los procesos que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigor de la presente ley deberán ser remitidos a la Secretaría General, en el estado en que se encuentren, siempre que no se haya practicado la audiencia pública. El procedimiento en el que se haya celebrado dicha audiencia seguirá siendo de la única instancia. (Ley 144 de 1994).

Con relación a ello, si bien las normas procesales son de orden público y, por tanto, de aplicación inmediata, lo cierto es que fue el mismo legislador quien consideró dividir procesalmente la aplicación de los principios y caminos de la nueva ley de pérdida de investidura, entre ellos, el principio de la doble instancia y el presupuesto procesal del vencimiento.<sup>39</sup>.

### **1.3. La extensión legal de la pérdida de investidura a diputados, concejales y miembros de JAL**

La Constitución Política de 1991 dispuso el litigio contra los miembros de las corporaciones públicas por pérdida del poder, y declaró en su artículo 299 que la ley establecería un sistema representativo de inhabilidad e incompatibilidad, y señaló que su rigor no es menor al establecido para los miembros del Congreso.

Sin embargo, dichas normas no fueron estipuladas durante varios años, por lo que la decisión del Consejo de Estado del 8 de agosto de 2000, S-14010<sup>40</sup> fue:

Como consecuencia de la interpretación realizada y del alcance del artículo 299 de la Carta Fundamental, se deduce que ahora, en este momento, el artículo constitucional 179 (párrafo 5) es aplicable a los diputados. Mientras el legislador no dicte un régimen

---

<sup>38</sup> Artículo 23. Los procesos que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigor de la presente ley deberán ser remitidos a la Secretaría General, en el estado en que se encuentren, siempre que no se haya practicado la audiencia pública. El procedimiento en el que se haya celebrado dicha audiencia se mantendrá en la única instancia.

<sup>39</sup> Pérdida de Investidura de Congresistas – Doble instancia / Derecho Procesal – Efectos en el tiempo. [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-13-000-2017-00328-00\(PI\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-13-000-2017-00328-00(PI).pdf)

<sup>40</sup> Decisión adoptada por el Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez

especial de inhabilidades e incompatibilidades en todos los ámbitos para los Diputados<sup>41</sup>, en el que haga más riguroso, en comparación con el de los congresistas, el de estos será utilizado, para el reenvío que la Constitución haga al régimen de los congresistas, en lo que corresponda. (S-14010 de 2020)

Con base en lo anterior, antes de que se diera la promulgación de la Ley No. 617 del 2000, el Consejo de Estado consideró que el régimen de inhabilidades aplicable a los diputados era el mismo estipulado para los miembros del Congreso, según corresponda con referencia al artículo 299 de la Ley Política. En donde finalmente, se expidió la Ley N ° 617 de 2000 la cual dispuso el régimen de inhabilidades específico para concejales y diputados, así como estableció concretamente la figura de pérdida de investidura para diputados, concejales y miembros de la JAC.

Sin embargo, el Consejo de Estado adoptó dos argumentos sobre la atribución de posibles causas de la pérdida de los poderes de representación de los diputados por acciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley N ° 617 en 2000:

- La primera defendida en la Sentencia de 23 de marzo de 2000, admitió que los diputados pueden incurrir en los motivos de pérdida de investidura descritos para los congresistas, con base en los principios generales que rigen las normas de interpretación de nuestro ordenamiento jurídico.
- Y la segunda, negaba la existencia de la acción de pérdida de investidura para Diputados por los hechos ocurridos con anterioridad a la Ley 617 de 2000, considerando que el artículo 86 de dicha norma establecía que el régimen de Diputados entraría en vigor a partir de las elecciones del año 2001.

Así, la pérdida de investidura en el caso de los diputados, y miembros de JAL fue especialmente regulada por la Ley 617 de 2000. Por otro lado, frente a situación de los concejales, si bien la pérdida de investidura si estaba estipulada en el artículo 55 de la Ley No. 136 de 1994,

---

<sup>41</sup> En Sentencia 00738 de 2016 el Consejo de estado establece que es “[E]s viable, como se indicó anteriormente, considerar que para los concejales es causal de pérdida de la investidura la violación del régimen de inhabilidades, empleando para el efecto la remisión autorizada por el numeral 6 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 a «las demás causales expresamente previstas en la ley». Sin embargo, esa posición no resulta aplicable a los ediles de las juntas administradoras locales porque el citado artículo 55 de la Ley 136 de 1994 no contempla a estos servidores públicos.”

posteriormente fue modificada y unificada de una misma manera para los diputados, concejales y miembros de JAL por el artículo 48 de la Ley. No. 617 de 2000.

En definitiva, se concluye que la doble instancia fue garantizada para el caso de diputados, concejales y miembros de la JAL a partir del segundo párrafo del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 al establecer que se conocerán los procesos de pérdida de investidura en primera instancia por el tribunal contencioso administrativo con jurisdicción en el departamento respectivo de conformidad con la ley, y en segunda instancia deben ser conocidos por la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley, garantizando así la doble instancia.

#### **1.4. Regulación en la Ley 1881 de 2018**

Ley 1881 de 2018<sup>42</sup> vino a reemplazar un deseo largamente esperado por los congresistas en Colombia en relación con los procesos de pérdida de investidura de ser tramitados con la garantía de la doble instancia, para que la decisión que la define se emita en el marco de la garantía de corrección judicial. (Solano, 2018:152).

En este sentido, la Ley No. 1881 de 2018 reiteró los motivos de la pérdida del poder y cambió el procedimiento del Consejo de Estado de única instancia al doble juicio, la primera sometido a la Sala Especial para decisión de pérdida de poder, y el segunda a la sala de lo contencioso administrativo en Pleno.

Lo anterior, con el ánimo de ajustar la norma al ordenamiento jurídico colombiano, y especial a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer la oportunidad de un doble juicio como garantía judicial en el procedimiento de pérdida de investidura. Lo anterior teniendo de presente que los tratados internacionales de derechos humanos tienen un rango constitucional en el ordenamiento jurídico interno.

---

<sup>42</sup> Artículo 1. El proceso sancionador de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercite contra los congresistas que, con su conducta intencional o manifiestamente culposa, hayan incurrido en alguna de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución. El principio del debido proceso se observará de conformidad con el artículo 29 de la Constitución. Párrafo. El non bis en *Ídem*. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura simultáneamente, la primera sentencia dará lugar a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, salvo en relación con la culpabilidad del congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaración de pérdida de investidura pasará a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causa. (Ley 1881 de 2018)

La mencionada norma, deroga la ley 144 de 1944 que establecía el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, como un procedimiento de única instancia, y que únicamente establecía la posibilidad de interponer recurso extraordinario especial de revisión, sin que el mismo pudiera ser considerado como una segunda instancia, en este sentido, la sentencia que declaraba la pérdida de investidura no podía ser impugnada, u oponerse al mismo, estableciendo así completamente la imposibilidad de controvertir el fallo condenatorio o sancionador.

También debe tenerse en cuenta que la Ley No. 1881 de 2018 define claramente la pérdida de autoridad como un proceso sancionador. En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado la figura de pérdida de poder, junto con otras propias del derecho penal, disciplinario, administrativo, entre otros como manifestaciones del poder sancionador del Estado. (Sentencia C-948, 2002)

El tribunal también ha aclarado que no todas las garantías penales se aplican a la ley de sanción administrativa, aunque por regla general, el doble juicio es una de las que son aplicables, ya que su objetivo es permitir que las autoridades tomen decisiones razonables, probadas y eviten cometer errores judiciales. (Sentencia C-102, 1996)

En este sentido, el principio de segunda instancia es una garantía constitucional, aplicable a todas las formas en donde se ejerza el poder sancionador por parte del Estado, no solo en el derecho penal, sino también en otro tipo de proceso que tenga como resultado sanciones administrativas. Especialmente en el desarrollo y práctica de leyes disciplinarias, entre otras.

A lo largo de este período, la Corte Constitucional ha elaborado una larga lista de sentencias que pueden acreditar que, en causas penales o condenas, e incluso en causas administrativas o disciplinarias, se establezcan con mucho cuidado los dobles juicios, no solo como garantía, sino también como un real Derecho. En este sentido, determina que las restricciones que se le impongan deben cumplir con los principios de racionalidad y proporcionalidad, así como con los requisitos del debido proceso sustantivo.

### **1.5. Propósito**

El proceso de pérdida de investidura "forma parte del poder sancionador del Estado y que por razones obvias no encaja dentro del ejercicio de la acción penal sino de la ético-disciplinaria", (Guasgüita, 2017).



También se pretende con la institución de la pérdida de investidura "la moralización y legitimación de la institución política de representación popular"<sup>43</sup>. Aunado a ello, la sentencia C-319/1994, refiere a que el propósito de la pérdida de investidura es recatar el prestigio y conservar la dignidad del Congreso, garantizando el ejercicio transparente y eficaz de la actividad legislativa. La jurisprudencia del Consejo de Estado, así como las reiteradas decisiones del Tribunal Constitucional <sup>44</sup>, han señalado que el carácter político ético de la pérdida de investidura se materializa en un proceso jurisdiccional especial, de competencia exclusiva para congresistas por parte del Consejo de Estado, fuera del régimen general que se aplica a los servidores públicos, imponiendo como sanción la pérdida de la investidura"<sup>45</sup>.

En este sentido, son los Congresistas, Diputados, Concejales o Miembros de las Juntas Locales de Administración, los sujetos del procedimiento de pérdida de investidura , cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en cabeza del Consejo de Estado, quien por su decisión deberá imponer la citada sanción y hacer que surjan efectos ejemplares hacia los destinatarios de la norma, y materializar la prevención y la corrección como garantía de la efectividad de los principios y propósitos previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales que deben observarse en el ejercicio de los cargos públicos (Quiroga, et al.).

Es necesario enfatizar que las sanciones por pérdida de poder no están destinadas a castigar a los miembros de corporaciones públicas en sí mismos, aunque esto es una consecuencia natural, su objetivo final es mantener y salvaguardar el prestigio de las instituciones nacionales, a su vez asegurar que la actividad legislativa en el caso del congreso y la actividad político-administrativa en el caso de las asambleas y concejos se lleven a cabo de manera transparente, eficaz y honesta.

---

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. AMADO Gutiérrez Velásquez, cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996). Presentación AC-3302. Demandada: Armando Holguín Sarria.

<sup>44</sup> Sentencias C-319 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara; y C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de enero de 1998, exp. AC-5397, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

### CAPÍTULO III

## EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD BAJO LAS BASES JURÍDICAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO COLOMBIANO

### 1. Noción

En este punto es necesario hacer un abordaje exploratorio del Control de Convencionalidad (en adelante CCV), desde dos visiones específicas: desde el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos <sup>46</sup>y dentro del Derecho colombiano. Además de esto, el control de convencionalidad también se aplica a las regulaciones que conforman el *corpus iuris* entre ellos se encuentran: el Pacto de San José, sus protocolos y sus convenciones conexas y los pronunciamientos emitidos al respecto por la Corte Interamericana.

#### 1.1. Del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Para la plena comprensión de este capítulo, es fundamental determinar qué es el CCV, así como su funcionamiento dentro del derecho internacional de los derechos humanos y su importancia en el ámbito jurídico colombiano. Dicho esto, el CCV es:

El acto de control realizado por el órgano jurisdiccional nacional en cuanto a la conformidad de la norma interna con respecto a la norma internacional y, más específicamente, en cuanto a la conformidad de la ley con los tratados internacionales respecto de los cuales el Estado ha consentido en obligarse" (Aguilar, 2016, p. 721).

Sin embargo, el objetivo central de los Derechos Humanos (DH) es "instituir un régimen normativo e institucional imperativo que garantice la debida protección del individuo a nivel internacional..." (Abellán, 1997, citado en Sierra, Cárdenas y Soulé, 2017:53), es decir, que los Estados que han ratificado la CADH deben garantizar el respeto de los valores comunes de la comunidad internacional, a fin de proteger al sujeto afectado, aun cuando sea responsable del fallo de la sentencia que el juez ha impuesto como sanción.

Colombia, como garante de los derechos humanos, ratificó en 1985 el reconocimiento por parte de la CADH y la jurisdicción de la Corte Interamericana. En este sentido, los cambios que ha experimentado en las últimas décadas debido a la globalización y las diferentes luchas históricas

---

<sup>46</sup> En adelante SIPDH

de carácter político y social, dieron lugar a un "proceso de deslegitimación de los Estados nacionales y la necesidad de acceso de la política supraestatal a los recursos de legitimación nacional". (Maus 1998, citado en Habermas, 2015:219), esto conllevó a un proceso de reestructuración de los sistemas legales anteriores, haciéndolos más garantista y estableciendo novedosas instituciones encaminadas a la protección de los DH.

Por otro lado, sentencias del tribunal interamericano han establecido de manera similar que las cortes o tribunales constitucionales no deben limitarse a declarar únicamente si la ley se ajusta a la Constitución, sino que además deben establecer las condiciones de "cumplimiento de la interpretación", ya sea frente contenido o al efecto de la decisión., (Fix-Zamudio y Ferrer MacGregor, 2009). En este sentido, el CCV ha hecho que el Poder Judicial señale que "los jueces están obligados a no aplicar aquellas normas internas que vulneren los derechos humanos" (Benavente, 2012, p. 19), ello debido a la primacía de los derechos humanos y el efecto directo de los tratados o convenios internacionales.

Los tratados de derechos humanos firmados dentro del marco jurídico tienen prioridad sobre cualquier norma interna que los viole. El artículo 1.1 de la CADH estipula las obligaciones de respeto, garantía y adaptación, citando textualmente:

Los Estados parte de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en la misma, y a asegurar que todas las personas bajo su jurisdicción ejerzan libre y plenamente estos derechos y libertades sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, política o otros aspectos. Opinión, origen nacional o social, situación económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

Es por ello que el desarrollo paulatino de la CCV debe ser verdaderamente valorado, pues desde 2013, la Corte Interamericana ha desarrollado un concepto más progresivo de derechos y garantías contemplados en la CIDH y enfatizó en casos como: *Mark Zhang vs. Myrna* en el *Myrna Guatemala* (2003), *Almonacid Arellano vs. Chile* (2006), *Cantuta vs. Perú* (2006), *Rosendo Radilla c. México* (2009), *Caso Rosendo Cantú y otros Vs. México* (2010), *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia* (2010), *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México* (2010), que los tratados, convenciones y pactos constituyen un sistema normativo universal, que no se limita a jurisdicciones específicas, sino que opera en el marco de jurisdicciones únicas, universales y transnacionales. (Pérez y Pozas, 2014, p. 98).

En consecuencia, los organismos internacionales en materia jurídica combinaron todos los factores que se han expuesto a lo largo de esta investigación, donde se inició la elaboración de una novedosa y compleja noción del control de la convencionalidad cimentada por la Corte Interamericana a través de su jurisprudencia.

En este orden de ideas, el CCV, como se ha dicho, implica que todas las autoridades, que se encuentren dentro de los diferentes Estados parte de la CADH, respeten y acaten tanto su texto como la interpretación que haga la Corte Interamericana del mencionado instrumento, ya que su carácter de interpretación confiable y auténtica constituye un importante aporte jurisprudencial al desarrollo del sistema interamericano y a los derechos (Nogueira, 2013), frente a lo anterior el CCV implica :

- Exigir la verificación de compatibilidad y adecuación constante con el SIPDH, a través del control concentrado y difuso de la convencionalidad, (CIDH, Caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam, 2014).
- Una obligación de toda autoridad pública (Corte Interamericana, Gelman vs. Uruguay, 2011), incluidos los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia (Corte Interamericana, Cabrera García y Montiel Flores vs. México, 2010), de ejercer dentro del ámbito de sus competencias de manera oficiosa (Corte Interamericana, Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, 2006), un estudio de contabilidad entre las normas internas y todo el corpus *iuris* interamericano.
- Su aplicación podrá implicar la anulación o modificación de normas por ser contrarias a la normativa interamericana.

Por tanto, en razón a la coherencia que deben conservar las legislaciones internas con el sistema interamericano, es que la Corte Interamericana reconocida como intérprete y garante de la Convención, en beneficio de los derechos humanos, ha realizado injerencia en los Estados parte en múltiples situaciones . Conforme con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte IDH establece un impacto directo, expresado así :

Las normas de la Convención no solo producen un "efecto extendido" de la jurisprudencia tradicional, sino que tienen un efecto subjetivo en la protección de los derechos en casos específicos. De la misma manera, se tiene que los Estados parte no están solo obligados al cumplimiento de las normas establecidas expresamente en la Convención, sino también a acatar las interpretaciones que emitido la Corte IDH a través de su jurisprudencia, incluso aun si el Estado no fue

parte del determinado procedimiento contencioso ” (Corte Interamericana, Jueces Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Cabrera García y Montiel Flores c. México Voto Razonable, 2010, No 79 ).

## 1.2. Del Derecho Colombiano

Las reglas y estándares del Sistema interamericano se han desarrollado en el ejercicio de la normativa, la jurisprudencia y el control constitucional, indicando la necesidad de proteger derechos como de la niñez y la mujer, debido proceso derechos económicos, sociales y culturales, entre otros requeridos y desarrollados por la sociedad actual. (Kunch, 2009)

Durango y Garay (2015) afirman que el control de convencionalidad en el Estado colombiano se encuentra demarcado dentro del denominado control de constitucionalidad<sup>47</sup> de las normas, que se concentra principalmente en cabeza de la Corte Constitucional, como guardiana e intérprete de la carta política, donde la "regla general actúa en esta materia a petición de cualquier ciudadano colombiano, aunque también puede actuar de oficio" (Durango & Garay, 2015). En este sentido, la Corte se manifiesta a través de dos formas básicas de pronunciamiento.<sup>48</sup>:

- a) la declaración de inaplicabilidad o simple inconstitucionalidad<sup>49</sup>,
- b) la declaración de asequibilidad o simple constitucionalidad.

Sin embargo, dicha actividad no está únicamente en cabeza de las Cortes o tribunales Constitucionales, toda vez que en razón a las obligaciones que se les ha otorgado a los Estados, todos jueces y las autoridades judiciales y no judiciales de cada Estado parte del Sistema Interamericano tiene la obligación de llevar a cabo el denominado CCV.

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana ha tomado como referencia central las normas contenidas en las sentencias de la Corte Interamericana para el cumplimiento de sus

---

<sup>47</sup> El control de constitucionalidad sobre las leyes tiene sus orígenes en antecedentes estadounidenses como The Federalist No. 78 y Marbury v. Madison y a antecedentes europeos como el diseño y posterior implementación del modelo de control kelseniano no concentrado en la cabecera de un tribunal constitucional, que actúa como legislador negativo. Sin embargo, su dinámica práctica hace necesario utilizar técnicas modulativas en las sentencias de los tribunales constitucionales, lo que en ocasiones provoca tensiones con lo legislativo, mientras que lo judicial entra en campos de creación y determinación de significado legislativo. (Durango & Garay, 2015)

<sup>48</sup> Se habla de simple inexecutable y asequibilidad porque hay otras formas de manifestaciones en las que estas son más complejas, como es el caso de las modulaciones, que se explican a continuación.

<sup>49</sup> A modo de ejemplo, una simple declaración de inexigibilidad puede verse en la resolución contenida en la sentencia C-258 de 23 de abril de 2014.

objetivos, las cuales fueron aceptadas. "por su relevancia como fuente de derecho internacional vinculante para Colombia, porque son decisiones que expresan la interpretación auténtica de los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos"<sup>50</sup>

Es elemental expresar que, con el surgimiento de la Constitución de 1991 en Colombia, se introdujo de manera expresa la normativa interamericana a nivel constitucional a través del llamado bloque de constitucionalidad, que se incluye en la Constitución Política "como un conjunto evaluativo, rectorista y normativo de derechos y deberes cuyo tenor se expande mucho más allá de sus 380 artículos". (Quinche, 2009, p. 169).

Con relación al llamado bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado:

El hecho de que las normas que conforman el bloque constitucional tengan jerarquía constitucional las convierte en verdaderas fuentes del derecho. (C.Const., C-067/03, G. Monroy).

Por supuesto, el control interno consuetudinario significa cierto margen de apreciación nacional, lo que ocurre cuando los tribunales nacionales ejercen control sobre las normas consuetudinarias sin una definición supranacional. Entonces, la decisión de una persona no tiene alcance. Erga omnes, es decir, puede establecer estándares temporales a través de un sistema de "cuestiones no convencionales". Las partes están bajo control estatal directo, porque en gran medida se conducirán de acuerdo con la jurisprudencia de la Ley Interamericana. Court, (más West Asia y Morales, 2013, p. 170). La Corte Suprema de Colombia comenzó a referirse directamente a los lineamientos y declaraciones de las Cortes Interamericanas, lo que ha avanzado mucho tanto en nombre como en aplicación. Sin embargo, las normas tradicionales se limitan al bloque amplio de constitucionalidad y solo se consideran parámetros explicativos relevantes pero opcionales, que pueden o no guiar el ejercicio del control de constitucionalidad. Esto distorsiona la naturaleza del control sobre las prácticas convencionales y el innegable poder real hoy según la jurisprudencia de los tribunales interamericanos. 2014 C-500:

Por lo tanto, dada la obligación de cumplir con sus compromisos internacionales, tal como lo advierte la Corte Interamericana, las autoridades deben considerar no solo el texto del tratado, sino también los lineamientos establecidos por la Corte para su interpretación. Asimismo, la jurisprudencia señaló recientemente que luego de constatar que los países están obligados a cumplir con las decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Justicia cuando son parte de sus respectivos procedimientos, si esto no sucede, "no son parte de la proceso, y las autoridades nacionales están obligadas por el tratado., por lo tanto, "deben realizar un control regular sobre la emisión y aplicación de los pliegos de condiciones en el marco de sus respectivas jurisdicciones y los correspondientes pliegos procesales, en lo que se refiere a los siguientes aspectos: efectividad y compatibilidad con

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-370 de 2006, varios relatores, consideración jurídica N°

la Convención, tales como determinar, juzgar y resolver situaciones específicas y casos específicos, tomando en cuenta el propio tratado y, en su caso, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de las Cortes Interamericanas (...).

(...) La armonización que se propone no implica integrar la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el bloque de constitucionalidad. Es un criterio hermenéutico relevante que debe ser considerado en cada caso. Sin embargo, cuando las normas del tratado se integran en el parámetro de control y las autoridades encargadas de interpretarlo establecen un entendimiento uniforme, reiterado y claro, no es posible desde la perspectiva de la inserción del Estado colombiano en las relaciones internacionales (arts. 9 y 226), abstenerse de considerar esta interpretación al analizar la posibilidad de reexaminar un asunto que, en el asiento del control abstracto, lo había sido anteriormente. (CConst., C-500/14, M. González).

En conclusión, cabe señalar que, en Colombia, el CCV garantiza la efectividad de los derechos fundamentales y humanos, toda vez que obliga a todas las autoridades estatales, ya sean judiciales y no judiciales a realizar un control anticipado frente a la compatibilidad de los actos, hechos, decisiones ,etc realizados por estas, con el marco de protección de los DH. Lo anterior, con la finalidad de impedir tanto la violación como el desconocimiento de ciertos derechos humanos internacionalmente protegidos, así como evitar posibles declaratorias de responsabilidad internacional de parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violación de la CADH.

### **1.3. Propósito**

Se ha afirmado que “El CCV ha llegado para quedarse, hasta el punto de que prácticamente ya no es una alternativa que los Estados puedan a su discreción o no adherirse. La historia misma se ha encargado de mostrar cómo la voluntad casi intocable del organismo estatal ha traído consigo calamidades, guerras, desamparos e infamias que instaban a garantizar la no repetición impactada en los derechos humanos que, al menos en la mayoría de los territorios, deben ser acogidos en aras de la legitimidad de la democracia” (Velasco, Torrado, & Mariño, 2017).

Con la figura jurídica denominada bloque constitucional, el control de convencionalidad ingresó al ordenamiento jurídico constitucional, y se encuentra regulado principalmente por los

artículos 9, 53, 93 y 94 de la Carta Política.<sup>51</sup> El artículo 9° de la Constitución expresa una relación con el trato internacional que el Estado colombiano tiene con otros países, basado en el respeto a la soberanía de los Estados y el derecho internacional que Colombia ha aceptado. (Parada, 2019), por su parte y de manera más específica el artículo 93 de la Constitución Política manifiesta de forma taxativa que todos los convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron debidamente ratificados prevalecen en el orden interno; el mencionado enunciado llevo en sus inicios a un debate jurídico, frente a establecer la primacía normativa en Colombia entre la Constitución política y los convenios y tratados internacionales aquí mencionados, la cual fue dirimida con el denominado bloque de constitucionalidad, precisando que los referenciados convenios y tratados internacionales en la materia, se entendían adheridos a la Constitución y por consiguiente contaban con el mismo rango o nivel normativo que la misma.

Por otro lado, para entender el CCV en el Estado colombiano se debe tener en cuenta la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana en concordancia con su ordenamiento jurídico. Asimismo, hay que tener presente, como se ha mencionado en líneas anteriores, la revisión detallada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siendo este el garante de la Constitución Política y el único órgano para interpretar con autoridad el texto constitucional, con respecto a la jurisprudencia emitida sobre el control de la convencionalidad, y cómo debe cumplirse dentro del entendimiento constitucional y legal colombiano. (Parada, 2019)

De acuerdo con lo anterior, el Sistema Interamericano requirió la creación de un guardián que guíe las garantías contra las violaciones de los derechos fundamentales compiladas en la Convención, por lo tanto, Parada expresa:

El control de convencionalidad ejercido por la Corte Interamericana es pro homine, esto significa que siempre pone por encima de todas las normas el respeto a la dignidad humana, por supuesto, sólo en su jurisdicción, que es, los Estados parte que conforman la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, hay que decir que este control de convencionalidad es un control legal y judicial, ya que sólo opera por la conjunción de que todos los sistemas internos que forman parte de la jurisdicción de la corte sean consistentes con lo acordado en la convención. (Parada, 2019, pág. 24)

---

<sup>51</sup> El artículo 53 en términos de bloqueo constitucional es con respecto a "Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados forman parte de la legislación nacional", la condición de que no todos los tratados o convenios internacionales del trabajo son parte del sistema jurídico.



Es por ello que los Estados modernos tienen el mandato de controlar la convencionalidad, los principios del Derecho Internacional y de la propia CADH, promover, preservar, difundir y ajustar adecuadamente su normatividad con los mandatos convencionales, tanto sustancial como procesalmente "independientemente de cómo los Estados consideren que la jurisprudencia convencional afecta a sus jurisdicciones", como se verá a continuación, particularmente con un artículo de la convención: 8.2 literal h), que evidencia un instrumento recursivo apropiado para cualquier convicción que restrinja principalmente la libertad de una persona, distinguido por la jurisprudencia convencional como la doble instancia y la garantía de la doble conformidad judicial.

## CAPÍTULO IV

### EL DERECHO A UNA SEGUNDA INSTANCIA Y LA GARANTÍA DE DOBLE CONFORMIDAD EN EL PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA EN COLOMBIA

#### 1. Noción

Este capítulo está dedicado a establecer claramente si el Estado colombiano actualmente garantiza la doble conformidad en los procesos de pérdida de investidura de los funcionarios llamados a ocupar un cargo dentro de las corporaciones públicas de elección popular, ya sean congresistas, diputados, concejales o miembros de la JAL, así como a determinar si la legislación interna cumple los estándares internacionales que ordenan su inclusión en el ordenamiento jurídico del Estado para cualquier tipo de proceso.

Frente a lo desarrollado en capítulos anteriores, en especial en donde se precisó el procedimiento vigente para este tipo de procesos, se puede afirmar que actualmente, el Estado colombiano en los procesos adelantados por pérdida de investidura ya sea para congresistas, diputados, concejales o miembros de la JAL, se garantiza únicamente la doble instancia judicial, pero no la garantía de la doble conformidad. De esta manera, se reviste de gran importancia para el Estado colombiano como garante de los derechos y respetuoso de los deberes contenidos en la CADH, adecuar su ordenamiento jurídico interno con el ánimo de garantizar esta fuera en el mencionado procedimiento, más aún con la gravedad de las sanciones que implica un proceso de pérdida de la investidura.

Frente al imperativo anterior, se establece de vital importancia, traer el reciente fallo emitido por la Corte Interamericana en el Caso Petro Urrego vs. Colombia<sup>52</sup>, proceso que, por su importancia para el Derecho colombiano, se debe analizar, toda vez que en el mismo la Corte IDH llamó la atención al Estado colombiano sobre su negligencia en adoptar, a través de su legislación interna, los mecanismos necesarios para la protección efectiva de las garantías del debido proceso, como lo son la doble instancia y la doble conformidad, entre otras en los procesos disciplinarios adelantados por el mismo. Aunque la Corte IDH analizó un proceso administrativo de tipo disciplinario, diferente al proceso judicial de pérdida de investidura de los miembros de las

---

<sup>52</sup> CIDH. Petro Urrego Vs. Colombia. Sentencia 08 de julio de 2020.

corporaciones públicas de elección popular, bajo un criterio analógico es aplicable a los estándares convencionales, ya que la Corte IDH resalta la necesidad de proteger todas las garantías procesales en todo tipo de procesos, ya no solo penales, sino también de otra índole, incluso aquellos no judiciales.

A partir de ello, la Corte IDH deduce que todo órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional y no jurisdiccional que implique una sanción tiene la obligación de adoptar sus normas apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana.<sup>53</sup>

Por esta razón, al determinar los derechos y obligaciones de las personas, de cualquier tipo, se deben observar "debidas garantías" que aseguren, de acuerdo con el procedimiento en cuestión, el derecho al debido proceso.<sup>54</sup> Esto significa que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva necesariamente a un incumplimiento de dicha disposición.<sup>55</sup>

En este orden de ideas, es imperativo adaptar todas las garantías que integran el derecho convencional al debido proceso, y en especial para este caso, al procedimiento de la pérdida de investidura adelantado para los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, en donde a la luz de las interpretaciones dadas por la Corte IDH, no basta con que se garantice al afectado el derecho a apelar la sentencia o la decisión que conlleva la pérdida de su investidura, sino que además se debe garantizar plenamente el ejercicio de la garantía de doble conformidad en el ámbito de lo contencioso administrativo. Esto según se ha explicado detalladamente, no se agota en el simple establecimiento de una doble instancia o mediante la posibilidad de la interposición del recurso extraordinario de revisión a disposición del interesado, sino que dichos recursos y la autoridad encargada de resolverlos deben velar por que se realice un análisis exhaustivo en la primera condena desfavorable de las razones fácticas del caso, con independencia de la instancia en la que se encuentre.

---

<sup>53</sup> Véase el caso del Tribunal Constitucional c. Perú, *supra*, párr. 71, y Maldonado Ordoñez c. Guatemala, *supra*, párr. 26

<sup>54</sup> Cfr. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costos. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C N° 151, párrafo 117, y Montesinos Mejía c. Ecuador, *supra*, párr. 176.

<sup>55</sup> Cfr. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costos. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C N° 151, párrafo 117, y Montesinos Mejía c. Ecuador, *supra*, párr. 176.

El compromiso del Estado colombiano con la CADH exige asegurar que el control convencional de sus normas se ejerza efectivamente hasta el punto de adecuarlas a los principios y garantías establecidos en los tratados sobre el respeto de los derechos humanos en general, y en particular la toma de decisiones de destitución de servidores electos popularmente, que debe estar a cargo de los órganos judiciales y no de los órganos de control o administrativos que no forman parte del poder judicial, pero que además debido a su estrecha relación con los derechos políticos de sus electores, debe realizarse con respeto a todas las garantías judiciales del debido proceso.

A lo anterior se suma una vulneración del derecho a la igualdad, pues pese a que la decisión tomada en materia penal que afecta los derechos políticos sí es apelable bajo el amparo de la doble conformidad, en el ámbito de la jurisdicción administrativa, actualmente la legislación colombiana no permite la doble conformidad ante decisiones tomadas por el Consejo de Estado que se refieran a la pérdida de investidura de los miembros de corporaciones públicas elegidos popularmente.

Ubicado en el contexto ideológico anterior, y teniendo en cuenta que la pérdida de investidura es un proceso judicial a cargo del órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa, en cabeza del Consejo de Estado, se tiene que si bien actualmente sí se garantiza la doble instancia dentro el proceso en referencia, en virtud del artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 para el caso de congresistas, corresponde la primera instancia a las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado y la segunda a la Sala en Pleno del mismo órgano, y respecto a los diputados, concejales y miembros de JAL la doble instancia también se garantiza, según lo estipulado en el parágrafo 2 del artículo 48 de la ley 617 de 2000 ya que la primera instancia se tramita ante los tribunales administrativos y la segunda al Consejo de Estado. Pero se tiene que, aunque actualmente se garantiza la segunda instancia judicial, no ocurre lo mismo con la doble conformidad.

Ejemplo práctico de lo anterior, podemos plantearlo ante la decisión de la sala especial del Consejo de Estado de no acceder a la pérdida de la investidura de un congresista, donde apelada esta decisión, en pleno se decide acordar decretar la pérdida de la investidura, contra lo cual no habría otra instancia que permitiera al afectado hacer efectivo el derecho humano a la doble conformidad, con el fin de impugnar la primera decisión de fallo desfavorable que se da únicamente hasta la segunda instancia.

Ante lo anterior, debe recordarse que la Corte IDH ha señalado que estas garantías mínimas deben ser respetadas en todos los procedimientos cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.<sup>56</sup> En otras palabras, cualquier acción u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, ya sea sancionador administrativo o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.<sup>57</sup> Particularmente, en el caso *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*, la Corte destacó que "el derecho disciplinario es parte de la ley sancionadora [...] en la medida en que esté compuesta por un conjunto de normas que permitan imponer sanciones a los destinatarios que realicen una conducta definida como falta disciplinaria", de forma que "se acerque a lo dispuesto en el derecho penal" y, por su "carácter sancionador", las garantías procesales de esta "sean aplicables mutatis mutandis al derecho disciplinario"<sup>58</sup>, de esta forma se tiene que en razón a la jurisprudencia emitida por la CIDH, la doble conformidad, no solo es una garantía que debe ser respetada y garantizada en los procesos de índole penal, si no en todo tipo de proceso en donde el Estado ejerza su potestad sancionadora; esto claramente no sucede en el sistema colombiano, en el cual actualmente no se garantiza, por ejemplo en el proceso sancionador adelantado bajo la figura de pérdida de investidura para miembros de corporaciones públicas de elección popular.

### **1.1. Pérdida de investidura: posible solución en el caso colombiano**

Se afirma que la acción por pérdida de investidura es pública, que puede interponer la respectiva mesa directiva de la cámara en referencia, así como cualquier ciudadano, no requiere abogado ni tampoco conocimientos especiales para su presentación. Sin embargo, si exige presentar argumentos serios y observar las cargas procesales mínimas en los recursos que formulan.

La acción pública de pérdida de investidura constituye una manifestación del derecho fundamental al control político de los ciudadanos previsto en el artículo 40 de la Constitución Política, donde se impone que "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la formación,

---

<sup>56</sup> Cfr. *Caso Baena Ricardo vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costos. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C Nº 72, párrafo 127, y *Caso López y otros c. la Argentina*. Objeciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C Nº 396, párrafo 200.

<sup>57</sup> Véase el caso *Baena Ricardo c. Panamá*, supra, párrafo 124, y *Caso de dominicanos y haitianos expulsados c. República Dominicana*. Objeciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C Nº 282, párr. 349

<sup>58</sup> Cf. *Maldonado Ordóñez c. Guatemala*, supra, párrafo 75.

ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho se puede: (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley" es un instrumento jurídico que permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y controlar democráticamente el ejercicio del poder por parte de quienes acceden a las corporaciones publica elegidos popularmente.

Se toma como punto de partida el llamado de atención a Colombia emitido por la Corte IDH en la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* <sup>59</sup>respecto a que las garantías establecidas en el artículo 8 de la CADH, no solo deben ser garantizadas en los procesos de índole penal, si no en todo tipo de proceso independiente de su naturaleza, por consiguiente el propósito de este capítulo es proponer una solución que permita corregir la omisión en la que se encuentra el Estado frente a la garantía de la doble conformidad en los procesos de pérdida de investidura.

Cabe destacar que la propuesta a presentar busca la solución al problema que radica en la modificación de las normas tendientes a hacer prevalecer la garantía señalada a través de la acción del Congreso de la República. (Meléndez Camargo, 2020). Siendo esta la principal medida para garantizar la doble conformidad; sin embargo, puede haber otras alternativas que permitan esta protección al derecho de doble conformidad, diferentes al accionar legislativo, como lo son : (i) precedentes jurisprudenciales pueden presentarse como una forma de garantía en la protección de la doble conformidad en el proceso de pérdida de investidura; (ii) el control de convencionalidad en cada proceso particular que, además de garantizar la doble instancia, busca garantizar la doble conformidad en los procesos de pérdida de investidura.

Frente a las soluciones no legislativas expuestas, la primera refiriéndose al precedente jurisprudencial, sería necesaria una sentencia de unificación por parte de la Corte Constitucional en donde exhorte a que se lleve a cabo una reforma legislativa que permita la doble confirmación, pero, mientras esto sucede, puede replicarse la experiencia de la Corte Suprema de Justicia, emitiendo pronunciamiento que sugiera al Consejo de Estado crear una sala especial que decida los procesos de pérdida de investidura cuando la segunda instancia sea la que decreta la pérdida de la investidura, dando así la posibilidad de recurrir esta decisión en doble conformidad ante el pleno del Consejo de Estado.

---

<sup>59</sup> CIDH. *Petro Urrego Vs. Colombia*. Sentencia 08 de julio de 2020.pag 30.

Ante la segunda solución no legislativa expuesta, denominada control convencional, esta debe aplicarse de la misma manera a través de una sala especial; pero en este caso no sería necesario el contar con una línea jurisprudencia, si no que a partir del ejercicio de control de convencionalidad, el Consejo de Estado podría adaptar dichas instancias con el ánimo de garantizar la doble conformidad, en este sentido en su rol de juez que, además de aplicar el control constitucional, debe aplicar el control de convencionalidad, buscando medidas internas necesarias para que se establezca una instancia o sala especial, que escuche la decisión desfavorable tomada en segunda instancia, como garantía de la doble conformidad judicial.

Sin embargo, las soluciones planteadas anteriormente se consideran insuficientes, toda vez que solo el ejercicio legislativo, tiene la facultad de modificar las normas que regulan el procedimiento de la pérdida de investidura, y por tanto solo a partir de la reformulación del mencionado proceso, se busque instaurar una instancia especial encaminada a garantizar la doble conformidad, con finalidad de que los diferentes entes judiciales competentes para conocer este proceso, se vean obligados a garantizar la precisada figura.

En conclusión, el problema en la actualidad cobra mayor relevancia porque no se trata de dar una solución fáctica a un problema que surge en un caso hipotético, sino que obedece a una orden imperativa que se hace desde un organismo internacional que se convierte en una obligación indispensable por parte del órgano legislativo de nuestro país.

## CONCLUSIONES

- Se ha demostrado que el proceso de pérdida de investidura es un proceso sancionador, que es impuesto por la comisión de conductas reprobables que no son dignas de la función pública que ostentan.
- La pérdida de investidura es también una acción constitucional que se enmarca dentro de los principios de taxatividad constitucional, de sometimiento a las garantías del debido proceso.<sup>60</sup> y se rige por el principio de legalidad, del que surge la postulación básica de la preexistencia normativa de la falta, la pena y las fórmulas sustanciales del juicio.
- Es también una acción de carácter sancionador, cuya resolución debe ir precedida de un análisis integral y subjetivo de la conducta, con plena observancia y respeto a los derechos constitucionales y legales a la defensa, publicidad y celeridad en la actuación; la necesidad y legalidad de las pruebas; de contradicción y desafío; y no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.
- Se ha demostrado suficientemente que el Estado colombiano no ha sido garante en establecer las condiciones para el ejercicio oportuno de la doble conformidad, que es un derecho convencional que no se agota sólo con el establecimiento de la institución de la doble instancia en materia contencioso-administrativa, incurriendo así en una violación de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Es necesaria y urgente una adaptación legislativa a través de la intervención del Congreso de la República que corrija adecuadamente la citada omisión y garantice con ello el ejercicio efectivo de la garantía de Doble Conformidad. El Congreso debe legislar para dotar de las herramientas procesales que materialicen el derecho al doble conforme, mediante la adecuación de los recursos e instancias necesarias para el pleno ejercicio de dicha garantía, que forma parte integral del debido proceso y de las garantías procesales.
- En definitiva, es necesario que la modificación de la normativa interna garantice el pleno ejercicio de la doble conformidad, según el cual, como ya se ha indicado, es una obligación

---

<sup>60</sup> Sentencias C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y C-473 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



asumida por los Estados firmantes de la CADH y que beneficia a los miembros de corporaciones públicas, que han sido objeto de la sanción de pérdida de investidura y que en la actualidad no está garantizada, para lo que es necesaria una intervención del Estado colombiano, más aun cuando en virtud del artículo 93 de la Constitución , el mismo asumió el compromiso de adoptar su legislación interna con los preceptos consagrados en los tratados internacionales en materia Derechos humanos. En este caso, el Congreso tiene la facultad legal de regular la materia según lo establecido en el artículo 150, párrafo 1.<sup>61</sup> por lo tanto, es plausible y aún natural que procese una modificación que se adapte a los estándares internacionales, so pena de seguir incumpliendo el mandato de la CADH.

---

<sup>61</sup> Constitución. Artículo 150. Depende del Congreso hacer las leyes. A través de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

## REFERENCIAS

- Acto Legislativo 1. (1979). *Por el cual se reforma la Constitución Nacional. Diario Oficial Año CXVI. N. 35416. 20.* El Congreso de Colombia .
- Acto Legislativo 1 de 1979. (s.f.). *Diario Oficial Año CXVI. N. 35416. 20 de Diciembre, 1979.* Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825255>
- Ángulo, L. (2015). *Pérdida de investidura: Representación de la "muerte política" y desconocimiento de los derechos fundamentales*. Bogotá: Verba Iuris. Obtenido de [file:///C:/Users/grete/Documents/TESIS/DANIELA%20PICO%20DERECHO/Vista%20de%20P%C3%A9rdida%20de%20investidura\\_%20Representaci%C3%B3n%20de%20la%20E%80%9Cmuerte%20pol%C3%ADtica%20E%80%9D.pdf](file:///C:/Users/grete/Documents/TESIS/DANIELA%20PICO%20DERECHO/Vista%20de%20P%C3%A9rdida%20de%20investidura_%20Representaci%C3%B3n%20de%20la%20E%80%9Cmuerte%20pol%C3%ADtica%20E%80%9D.pdf)
- Arango, C. (20 de Agosto de 2020). La Doble Conformidad, ¿De Qué Problemas Adolece? *Derechos, Debates & Personas*. Obtenido de <https://www.revistaderecho.com.co/2020/08/24/la-doble-conformidad-de-que-problemas-adolece/>
- Ayala, C. D. (2015). "El control constitucional de la justicia transicional en Colombia, frente a los requerimientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Verba*(33), 77-97.
- Becerra Gelóver, A. (2000). Reforma del Estado y Globalización. *El Cotidiano*, 149 -159.
- Becerra, A. H. (2017). *Repositorio UNAM. Obtenido de Remoción de los elegidos por decisión judicial, el modelo colombiano*. Obtenido de <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/AugustoHernandezBecerra.pdf>
- Bernal, D. R. (2013). *La pérdida de investidura. Ensayo de legislación comparada entre Colombia y Francia*. Tunja-Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC.
- Berrío Meneses, C. M. (2013). *La formación del Estado en Colombia y el origen histórico de su debilidad coercitiva*. Medellín.
- Bonilla, Á. (2015). Pérdida de investidura: Representación de la "muerte política" y desconocimiento de los derechos fundamentales. *Verba Iuris*, 34 , 117-145.
- Camargo, P. (xxxx). *Acciones constitucionales y contencioso administrativo*. Bogotá: 2ª Ed., Editorial Leyer,.
- Cepeda, F. (2004). La Pérdida de Investidura de los Congresista en Colombia: Análisis de la causal relativa al conflicto de interés como instrumento para luchar contra la corrupción. Informe de la investigación para el Banco Interamericano de Desarrollo. *Fórum on Implementing Conflict of interest Policies in the Public Service.*, (pág. <http://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/10550/Guasguitaadriana2018.pdf;js>

essionid=50A171D56704374295B6AA2C028DEBC4?sequence=1). Río de Janeiro, Brasil.

CIDH, Informe No. 62/16. Petición 4449-02. . (6 de diciembre de 2016.). *Admisibilidad. Saulo Arboleda Gómez*. Colombia.

Código Penal. (2000). [*Código*]. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6388>

Consejo de Estado. (2017). *Sala Plena de lo contencioso Administrativo*. Bogotá D.C.: Caso, Carlos Enrique Jaramillo Soto. Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas\\_juridico/1712\\_CE-Rad-2015-00111-00\(PI\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1712_CE-Rad-2015-00111-00(PI).pdf)

Consejo de Estado de Colombia. (2019). No 03883 del veinte de febrero de dos mil diecinueve. Obtenido de <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/216/11001-03-15-000-2018-03883-00.pdf>

Consejo de Estado. Sección Primera. Magistrado Ponente Roberto Augusto Serrato Valdés. (2016). *Sentencia 00738*.

Constitución Política de Colombia. (1991). [*Const.*]. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Convención Americana de Derechos Humanos . (1969). (*7 al 22 de noviembre*). *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. (B-32)*. San José, Costa Rica: (Pacto San José). Obtenido de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Corte Constitucional de Colombia . (1996). *Sentencia C-037/96*.

Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C 319 de 1994. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-319-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-319/94*.

Corte Constitucional de Colombia. (2017). SU 632 de 2017. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU632-17.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. ((23 de noviembre de 2010)). *Caso Vélez Loor vs. Panamá. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. . Serie C n.º 218.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. . ((Octubre de 1979)). *Estatuto de la Corte Interamericana. La paz, Bolivia. Aprobado mediante Resolución N° 448 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período de sesiones*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.). *(Octubre de 1979). Estatuto de la Corte Interamericana. La paz, Bolivia. Aprobado mediante Resolución N° 448 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período de sesiones.*

(s.f.). *Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Resolución de la Corte del 13 de septiembre de 1997). Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua. Solicitud de revisión de la Sentencia de Fondo, Reparaciones Y Costas.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2 de Febrero de 2001). *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá.* Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2 de Julio de 2004). *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica.* Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (17 de noviembre de 2009). *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. (Fondo, Reparaciones y Costas).* Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_206\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_206_esp1.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Caso Vélez Loor Vs Panamá. Sentence de 23 de novimebre de 2010. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_218\\_esp2.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (23 de Noviembre de 2012). *Caso Mohamed Vs. Argentina.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Cuadernillo de Jurisprudencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, N° 14: Igualdad y no discriminación.* Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>

Decreto Ley 1421. (1993). "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá". Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=106394>

Decreto Numero 1421. (1993). *Corte Constitucional de Colombia.* Diario Oficial No. 40958 de 22 de julio de 1993. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1438-00.htm#:~:text=DECRETO%20NUMERO%201421%20DE%201993&text=Los%20Concejales%20no%20tendr%C3%A1n%20suplentes,sucesivo%20y%20descendente%20de%20inscripci%C3%B3n%E2%80%9D>.

Durango, G., & Garay, K. (2015). El Control de Constitucionalidad y Convencionalidad en Colombia. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 99-116. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.18359/dere.936>

- Ferrer Mac-Gregor, E. (2012). La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la corte interamericana. Análisis del artículo 1º del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano. *Estudios Constitucionales*, 10(12), 141 - 192.
- Ferrer, E. (2016). La aplicación extensiva de las garantías judiciales penales: un ejercicio de derecho comparado para el sistema interamericano de derechos humanos y Mexico. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 57-99. Obtenido de <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/11165>>. Fecha de acceso: 11 sep. 2021  
doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487929e.2016.25.11165>.
- Fix-Zamudio, H., & Ferrer Mac-Gregor, E. (2009). *Las sentencias de los tribunales constitucionales*. México, : Editorial Porrúa, 2009, pp. 19 a 41.
- Foster, A. (2007). *Derechopenalonline. Doble conforme en el proceso contravencional*. Obtenido de <https://derechopenalonline.com/doble-conforme-en-el-proceso-contravencional/>
- Gaceta del Congreso 716. (2017). Artículo 36, Ley 5 de 1992. Obtenido de [file:///C:/Users/grete/Downloads/gaceta\\_716.pdf](file:///C:/Users/grete/Downloads/gaceta_716.pdf)
- Guasgüita, A. (2017). *La pérdida de Investidura de los Congresistas: Una mirada crítica de su trayectoria en el Ordenamiento Jurídico Colombiano*. Bogotá D.C.: Universidad Libre Santo Tomas de Aquino. Obtenido de <http://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/10550/Guasguitaadriana2018.pdf;jsessionid=50A171D56704374295B6AA2C028DEBC4?sequence=1>
- Guasguita, A. F. (2017). La perdida de investidura de los congresistas: una mirada critica de su trayectoria en el ordenamiento juridico colombiano. 166.
- Habermas, J. (2015). *La constitucionalización del derecho internacional público y el problema de la legitimación de una comunidad internacional constituida*. . México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández, L. (2020). *Doble Instancia y Doble Conforme. Antecedentes y estado actual en el derecho procesal penal colombiano y países latinoamericanos*. Medellín - Antioquia: Universidad EAFIT - Escuela de Derecho. Obtenido de [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/17039/LauraMelissa\\_HernandezCaro\\_2020.pdf?sequence=2](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/17039/LauraMelissa_HernandezCaro_2020.pdf?sequence=2)
- Internacional, I. (2019). *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas* .
- Jaramillo, S. (2020). *El reconocimiento de la doble conformidad judicial en el derecho procesal penal colombiano*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Obtenido de

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/37036/JaramilloRestrepoSaraMar%C3%ADa2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Jovinao, C. (2019). Trabajen Vagos denuncia a 30 congresistas por ausentismo. *Kienyke.com Política*. Obtenido de <https://www.kienyke.com/politica/trabajen-vagos-denuncia-30-congresistas-por-ausentismo>
- Ley 136. (1994). *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Ley 1474. (2011). *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html)
- Ley 1881. (2018). Diario Oficial. Año CLIII. N. 50477. 15, ENERO, 2018.
- Ley 1881. (2018). *Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones*. El Congreso de Colombia . Obtenido de <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=30034453>
- Ley 1881 de 2018. (2018). *Sistema único de Información Normativa* . Diario Oficial. El Congreso de Colombia .
- Ley 1952. (2019). Congreso de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>
- Ley 2003. (2019). *Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=102872>
- Ley 446. (1998). Diario Oficial No. 43.335, de 8 de julio de 1998. Obtenido de [https://www.oas.org/dil/esp/ley\\_446\\_de\\_1998\\_colombia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/ley_446_de_1998_colombia.pdf)
- Ley 5. (1992). *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"*. Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-025 de 1993, Decreto 1081 de 2015. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11368>
- Lozano, S. A., & Ruiz, D. R. (2021). Inasistencia como causal de pérdida de investidura congresional. *Universidad militar nueva granada*, 13.

- Luna, M. (2020). ¿Para qué sirve la doble conformidad? *Legis, Ámbito Jurídico*. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/para-que-sirve-la-doble-conformidad>
- Maier, J. (2008). *El proceso penal contemporáneo*. Lima: Instituto de Ciencias Penales, Universidad Privada Antenor Orego.
- Melendez, R. (2018). *La garantía de la doble instancia en el proceso judicial de pérdida de la investidura de los congresistas: la insuficiencia de la solución adoptada en la ley 1881 de 2018 de cara a las garantías procesales del sistema interamericano de protección de derec.* Universidad de los Andes. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/34674/u808270.pdf?sequence=1>
- Montañez, J. (2020). *La doble conformidad y su desarrollo jurisprudencial en Colombia desde el 2014 hasta el 2020*. Repositorios de la USTA. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/22676/2020jahirmontanez.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Morales, A. (10 de Marzo de 2020). La “doble conformidad” salta a lo contencioso. *La Patria.com*. Obtenido de <https://www.lapatria.com/opinion/columnas/augusto-morales/la-doble-conformidad-salta-lo-contencioso>
- Naranjo Mesa, V. (2014). *Teoría Constitucional e Intuiciones Políticas* (Duodécima Edición ed.). Bogotá: TEMIS.
- ONU. ((16 de diciembre de 1966).). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. [Resolución 2200 A (XXI). Obtenido de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- ONU. (1966). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. *Asamblea General*. 999, pág. 171. Naciones Unidas. Recuperado el 10 de Enero de 2020, de <https://www.refworld.org/es/docid/5c92b8584.html>
- Ossa, J. (2000). *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Bogotá: LEGIS.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1996). *Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*. Naciones Unidas, Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- (s.f.). *Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos. (16 de diciembre de 1966)*. A.G. res. 2200A (XXI), ONU.

- Parada, A. (2019). *Aplicación del control de Convencionalidad dentro del*. Cúcuta: Universidad Libre de Colombia Seccional Cúcuta Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Obtenido de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/17799/Aplicaci%C3%B3n%20del%20control%20de%20Convencionalidad%20dentro%20del%20Estado%20colombiano.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Peñaranda Sepulveda, L., Gomez Santiesteban, M. M., & Paez Parada, E. D. (2019). *Universidad libre*. Obtenido de Analisis de la aplicabilidad de la figura de la perdida de investidura de los congresistas por inasistencia a reuniones plenarias, periodo 2014 - 2018.: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/19053/Trabajo%20de%20Graduacion.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Quinche, M. F. (2009). El control de convencionalidad y el sistema colombiano. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*(12), 163-190. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25586.pdf>
- Quiroga, H. A. (2005). *La pérdida de la investidura y su coexistencia con la acción disciplinaria como medios de control jurídico*. Bucaramanga-Santander: Universidad autónoma de Bucaramanga. Obtenido de [https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/582/2005\\_Tesis\\_Quiroga\\_Manjarres\\_Hernan\\_Dario.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/582/2005_Tesis_Quiroga_Manjarres_Hernan_Dario.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Quiroga, H., & Arenas, D. (2005). *La pérdida de la investidura y su coexistencia con la acción disciplinaria como medios de control jurídico*. Bucaramanga: Universidad Autónoma De Bucaramanga. Obtenido de [https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/582/2005\\_Tesis\\_Quiroga\\_Manjarres\\_Hernan\\_Dario.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/582/2005_Tesis_Quiroga_Manjarres_Hernan_Dario.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Resolución 254. (2012). Procuraduría General de la Nación. Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/convocatorias2012/resoluciones/resolucion\\_254\\_2012.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/convocatorias2012/resoluciones/resolucion_254_2012.pdf)
- Restrepo, M. A. (2008). Delimitación jurisprudencial y análisis comparativo de los regímenes de pérdida de investidura en Colombia. *Diálogos de Saberes*, 28, 123-140. Obtenido de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/2061>
- Rodríguez Rodríguez, L. (2016). *Estructura del Poder Público en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Rodríguez Taylor, E. (2012). *Manual del Estado Colombiano*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Salazar, G. (2015). La doble conforme como garantía mínima del debido proceso en materia penal. *Revista Ratio Juris*, 10(21). Obtenido de <file:///C:/Users/usuario/Desktop/Texto%20del%20art%C3%ADculo-261-1-10-20170326.pdf>



Salazar, G. (2015). La doble conforme como garantía mínima del debido proceso en materia penal. (Reflexiones de cara al derecho a recurso contra el fallo condenatorio en el orden jurídico-penal colombiano). *Ratio Juris*, 10(21). Obtenido de <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/download/21/56/>.

Sentencia 213. (2012 ). *Consejo de Estado*.

Sentencia C – 948. (2002). *Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C – 948 de 6 de noviembre de 2002, . Bogotá.*

Sentencia C-034. (2006). *Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Constitucional. MP. Alfredo Beltrán Sierra*. Bogotá D.C. Colombia: Referencia: expediente D-5853. Obtenido de Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-034-06.htm>

Sentencia C-037. (1996). *Revisión constitucional del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia”*. Corte Constitucional.

Sentencia C-131. (2002). *Corte Constitucional de Colombia*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-131-02.htm>

Sentencia C-370. (2006). *Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Constitucional. MPs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández*. Bogotá. D.C. Colombia: Referencia: expediente D-6032. .

Sentencia C-446. (1997). *Corte Constitucional de Colombia*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-446-97.htm>

Sentencia C-734. (2002). Bogotá, D. C., diez (10) de septiembre de dos mil dos (2002): Corte Contitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-734-02.htm>

Sentencia C-792. (2014). *Corte Constitucional. Sala Plena* (29 de octubre de 2014).

Sentencia SU217. (2019). *Corte Constitucional*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/SU217-19.htm>

*Sentencia 00738 (2016). Consejo de Estado. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80977>*

Sentencia SU516. (2016). *Corte Constitucional de Colombia*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/SU516-19.htm>

Sentencia T-617. (2000). *Corte Constitucional de Colombia*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-617-00.htm>

- Sierra, P., Cárdenas, J., & Soulé, H. (2017). El Control de Convencionalidad: aspectos generales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Derecho Colombiano. *Novum Jus*, 52-87. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/213559821.pdf>
- Torre Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las Políticas Publicas. *EIMP Ediciones*.
- Velasco, J. A., Torrado, N. M., & Mariño, Y. (2017). El grado de consulta dentro del incidente de desacato en el trámite de la acción de tutela en Colombia frente a la doble conformidad judicial. *Unab*, 158. Obtenido de [https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/551/2017\\_Tesis\\_Jennifer\\_Andrea\\_Velasco.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/551/2017_Tesis_Jennifer_Andrea_Velasco.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Villalba, J., & González, A. (05 de Septiembre de 2014). Reflexiones sobre el "Caso Petro". *Prolegómenos*, 17(34). Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-182X2014000200001&lng=en&](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-182X2014000200001&lng=en&)
- Younes, D. (2009). *Derecho constitucional colombiano*. . Bogotá: : Ibáñez.