



Bogotá, D.C., 16 de octubre de 2025.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. CARLOS ERNESTO CAMARGO ASSIS
Ciudad

Expediente: D-16784

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 60 (parcial) de la Ley Orgánica 2200 de 2022, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos.”*

Concepto No.: 7517

De acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 242 y el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto correspondiente a la demanda de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación, por los ciudadanos María Andrea Calero Tafur y Juan Manuel Montoya Quintero, contra el artículo 60 (parcial) de la Ley Orgánica 2200 de 2022.

I. ANTECEDENTES

El 21 de julio de 2025, los ciudadanos María Andrea Calero Tafur y Juan Manuel Montoya Quintero, interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra la expresión subrayada del artículo 60 de la Ley Orgánica 2200 de 2022, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos.”*, que se trascibe a continuación, por considerarla contraria a los artículos 13 y 243 de la Constitución Política.

“Artículo 60. Pérdida de la investidura. Se decretará la pérdida de investidura en los siguientes casos:

(...)

4. Por sentencia condenatoria en firme sobre indebida destinación de dineros públicos.

5. Por sentencia condenatoria en firme por la comisión del delito de tráfico de influencias debidamente comprobado.

(...”)

Según los demandantes, la norma acusada desconoce los principios de cosa juzgada constitucional y de igualdad, motivo por el cual solicitaron a la Corte Constitucional que la declare inconstitucional.

En cuanto al primer cargo, afirmaron que se desconoce la cosa juzgada constitucional, dado que las disposiciones demandadas reproducen lo previsto en la Ley 5 de 1992, que fue declarado inconstitucional mediante la Sentencia C-319 de 1994.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En la mencionada sentencia se había anulado la exigencia de una sentencia penal condenatoria como requisito para la pérdida de investidura de los Congresistas, pues este proceso constituye un juicio de responsabilidad política y ética, independiente de la responsabilidad penal con relación a los congresistas. De acuerdo con los actores, se cumplen los requisitos de la cosa juzgada material en sentido estricto, lo que obliga a la Corte a reiterar la decisión previa de inexequibilidad.

Resaltaron, además, que lo decidido en la Sentencia C-319 de 1994 resulta igualmente aplicable al régimen de los diputados, en la medida en que la pérdida de investidura conserva la misma naturaleza y finalidad en todas las corporaciones públicas de elección popular; en esa línea, subrayaron que la legislación posterior ha buscado armonizar los regímenes de congresistas, diputados, concejales y ediles, lo cual evidencia la identidad material de las causales e impide establecer diferencias sustanciales, y agregaron que, aunque el artículo 299 Superior dispone que el régimen de inhabilidades de los diputados no sea menos estricto que el de los congresistas, dicha previsión no faculta al Legislador para imponer requisitos adicionales que resulten contrarios a la Constitución.

Respecto del segundo cargo, señalaron que se vulnera el principio de igualdad, puesto que únicamente a los diputados se les exige una sentencia penal condenatoria en firme para que proceda la pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos y tráfico de influencias; tal exigencia no se aplica a congresistas, concejales ni ediles.

Luego de aplicar el juicio integrado de igualdad, los accionantes concluyeron que esta diferencia de trato carece de justificación constitucional, pese a que la medida pretende proteger la dignidad del cargo y el principio de representación, en la práctica resulta discriminatoria, inadecuada y desproporcionada, pues al supeditar la pérdida de investidura al desenlace de un proceso penal se desconoce la autonomía del procedimiento y se vulneran principios superiores como la igualdad, la cosa juzgada constitucional y el *non bis in ídem*.

Finalmente, el entonces magistrado sustanciador, José Fernando Reyes Cuartas, mediante Auto del 26 de agosto de 2025, admitió la demanda respecto de ambos cargos, relacionados con la presunta vulneración de los principios de cosa juzgada constitucional e igualdad, previstos en los artículos 243 y 13 de la Constitución Política; ordenó fijar en lista el proceso por el término de 10 días y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. Esta decisión fue comunicada a la Procuraduría mediante Oficio 321 de 4 de septiembre de 2025.

II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el caso *sub examine* pues de conformidad con lo establecido en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Así las cosas, el alto tribunal es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 60 (parcial) de la Ley Orgánica 2200 de 2022, en la medida en que se trata de una demanda en contra de un texto normativo que hace parte de una ley de la República.

III. CUESTIONES PREVIAS

A. MANIFESTACIÓN DE TRANSPARENCIA

El expediente de la referencia versa sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 60 (parcial) de la Ley Orgánica 2200 de 2022, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos.”*

Teniendo en cuenta que el artículo 278 de la Constitución Política me impone el deber de rendir concepto en todos los procesos de constitucionalidad, estimo necesario realizar la presente **manifestación de transparencia**, pues pese a que no me encuentro formalmente en una causal de impedimento, en mi otra calidad de secretario general del Senado de la República, participé en el trámite de expedición de la Ley Orgánica. A lo largo del procedimiento legislativo otorgué constancia del texto aprobado en la plenaria del Senado, realicé actuaciones encaminadas a garantizar el principio de publicidad del trámite y suscribí, junto con el presidente del Senado, el cuerpo normativo finalmente sancionado por el presidente de la República, lo cual consta en las Gacetas del Congreso número 1749, 1820 y 1845 de 2021.

Si bien, en otras oportunidades me he declarado impedido por haber participado en el trámite legislativo de las normas objeto de control por parte de la Corte Constitucional, el alto tribunal ya ha fijado algunas pautas que permiten determinar cuándo dicha conducta no ha sido determinante para la expedición de la norma.

En efecto, mediante Auto 452 de 2025, la Corte Constitucional estableció que, si bien participé en el proceso de formación de la norma objeto de control, en tanto ejercí las funciones propias de mi cargo como secretario general del Senado, lo cierto es que dicha actuación **no fue activa y determinante en el proceso de formación de la norma acusada, ni guardaba relación con el asunto que la Corte debe resolver**. En consecuencia, la Sala Plena concluyó que no se había demostrado alguna circunstancia que comprometiera mi independencia o imparcialidad para emitir concepto sobre la constitucionalidad de la norma.

En esta ocasión, al revisar el contenido de la demanda D-16784 y del auto admisorio, no hay duda sobre la naturaleza de los cargos propuestos. Se trata de planteamientos de fondo o sustanciales, que, en principio, no tienen ninguna conexión con las funciones que ejercí como secretario general del Senado de la República y, por tanto, estas últimas no guardan relación con la materia que le corresponde conocer a la Corte.

Finalmente, estimo pertinente aclarar que formulo la presente manifestación de transparencia con el objetivo de advertir a la Corte que participé en la expedición de la Ley 2200 de 2022, pero mis actuaciones no fueron activas ni determinantes y por tanto no comprometen mi independencia e imparcialidad. Así mismo, con el



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

propósito de salvaguardar la celeridad y el buen funcionamiento de la administración de justicia y evitar dilaciones en este proceso.

B. ANÁLISIS DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

El artículo 243 de la Carta Política establece que “*los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional*”, siendo esta una “*institución jurídica procesal (...) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”¹.

La cosa juzgada constitucional constituye una de las garantías más sólidas del Estado de derecho en Colombia, en tanto impide que normas previamente examinadas por la Corte Constitucional vuelvan a ser objeto de análisis sobre los mismos contenidos sustantivos. Esta figura pretende salvaguardar la seguridad jurídica, la coherencia del sistema normativo y la supremacía de la Constitución, evitando la reiteración de debates ya resueltos y asegurando el cumplimiento uniforme de las reglas fijadas por el tribunal de cierre en materia de control constitucional.

La jurisprudencia constitucional² ha definido con claridad la naturaleza y los efectos de la cosa juzgada constitucional, reconociéndola como garantía institucional indispensable para la supremacía de la Carta y la estabilidad del orden jurídico.

Este instituto protege la seguridad jurídica, al asegurar la estabilidad y previsibilidad de las normas; salvaguarda la buena fe institucional, al impedir que el Legislador reincorpore disposiciones sustancialmente equivalentes a las declaradas inexequibles; preserva la autonomía judicial, al garantizar la independencia de la Corte y la definitividad de sus fallos; y afirma la Constitución como norma de normas, reforzando la coherencia e integridad del orden jurídico.

En ese sentido, la cosa juzgada cumple una función negativa, “*que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto*”, y una función positiva, “*que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas*”³. La Corte Constitucional ha aludido a sus distintas tipologías, para precisar que esta institución puede ser absoluta o relativa, explícita o implícita, formal o material y aparente o real⁴.

De acuerdo con esta doctrina, la cosa juzgada constitucional puede ser formal o material. La primera surge cuando se demanda de nuevo la misma disposición previamente analizada; la segunda, cuando bajo un texto normativo distinto se reproduce un contenido sustancialmente equivalente al ya expulsado del ordenamiento. A su vez, la cosa juzgada material puede ser absoluta o relativa: absoluta, cuando no cabe un nuevo examen sobre el contenido normativo ya declarado inexequible; y relativa, cuando el pronunciamiento previo dejó abierta la posibilidad de análisis frente a cargos no estudiados en su momento⁵.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2014.

² Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2022.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 2011.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-064 de 2018.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 2011.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En cuanto a la cosa juzgada, la Corte ha reconocido que es posible volver a examinar normas o expresiones previamente estudiadas, siempre que se formulen nuevos cargos o perspectivas de análisis no consideradas en la decisión inicial. Este fenómeno corresponde a la cosa juzgada relativa, que puede ser explícita, cuando la limitación se expresa en la parte resolutiva del fallo, o implícita, cuando la restricción se deduce del razonamiento central de la sentencia⁶.

En relación con los efectos de la cosa juzgada constitucional frente a la procedencia de nuevos juicios de constitucionalidad, la jurisprudencia ha precisado que estos dependen de la naturaleza de la decisión adoptada en el fallo precedente. Así, cuando se trata de cosa juzgada formal y la norma fue declarada inexistente, la decisión que corresponde en el nuevo proceso es la de *estarse a lo resuelto*. De igual forma, si se configura cosa juzgada material respecto de una norma también declarada inexistente, la Corte debe reiterar dicha decisión y declarar la inexistencia del nuevo texto controlado. En cambio, si el pronunciamiento anterior fue de exequibilidad, sea en el marco de una cosa juzgada formal o material, la decisión que se impone igualmente es *estarse a lo resuelto*⁷.

Por otra parte, la Corte ha precisado que no todo pronunciamiento en sede de control abstracto genera el fenómeno de cosa juzgada constitucional⁸. Esta solo se configura cuando concurren tres elementos: (i) la identidad en el objeto, esto es, que el contenido normativo examinado previamente sea el mismo, ya sea por tratarse del mismo texto o porque produce efectos jurídicos equivalentes, (ii) la identidad de la *causa petendi*, y (iii) la subsistencia del parámetro de control del juicio de constitucionalidad, que conforman el cargo de la demanda, entendido como la coincidencia entre el parámetro de control invocado y las razones de la presunta vulneración. Es así, que si el parámetro constitucional de comparación ha sufrido una modificación relevante o las razones del reproche son sustancialmente distintas, no puede declararse la existencia de cosa juzgada y procede un nuevo examen de constitucionalidad⁹.

En cuanto a la cosa juzgada material, la jurisprudencia ha señalado que su verificación implica una evaluación sustantiva del contenido normativo, más allá de las diferencias formales que puedan existir entre las disposiciones analizadas. Por ello, también se configura cuando, pese a haberse modificado la redacción del artículo, se mantiene inalterado su sentido esencial¹⁰.

De igual modo, la Corte ha precisado que, cuando se pronuncia sobre una disposición con idéntico contenido normativo al de otra que por razones de fondo fue declarada exequible o exequible de manera condicionada, su decisión debe ser la de *estarse a lo resuelto*, salvo que concurran circunstancias excepcionales que justifiquen un nuevo pronunciamiento. Tales circunstancias se presentan, por ejemplo, cuando (i) una reforma constitucional altera los parámetros de control; (ii) el carácter dinámico de la Constitución exige una nueva interpretación conforme al contexto; o (iii) resulta necesario realizar una nueva ponderación de valores o

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 2011.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-096 de 2017.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2016.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-064 de 2018.



**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

principios constitucionales ante cambios sustanciales en las condiciones normativas o sociales¹¹.

Asimismo, en los casos en los que se alega el desconocimiento de la prohibición de reproducción de contenido material de normas declaradas inexequibles, la Corte ha fijado los siguientes cuatro presupuestos, de los que se sigue, a modo de conclusión, que la norma reproducida también debe ser declarada inexequible por estar ante el fenómeno de cosa juzgada material, que limita la competencia del legislador para expedir la norma ya declarada contraria a la Carta Fundamental¹²:

- “1. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexequible.
2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el contenido material del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexequible. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción.
3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual significa que la ratio decidendi de la inexequibilidad no debe haber reposado en un vicio de forma.
4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexequibilidad”¹³.

Dicho esto, el Ministerio Público advierte que en la presente oportunidad no concurren los elementos para que se configure el fenómeno de cosa juzgada constitucional ni se reproducen contenidos declarados inexequibles por la Corte Constitucional, tal como se analiza a continuación. Las disposiciones a comparar establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 60 DE LA LEY 2200 DE 2022	ARTÍCULO 296 DE LA LEY 5A. DE 1992
<p>ARTÍCULO 60. Pérdida de la investidura. Se decretará la pérdida de investidura [de diputados] en los siguientes casos:</p> <p>(...)</p> <p>4. Por sentencia condenatoria en firme sobre indebida destinación de dineros públicos.</p> <p>5. Por sentencia condenatoria en firme por la comisión del delito de tráfico de influencias debidamente comprobado.</p> <p>(...)</p>	<p>ARTICULO 296. Causales. La pérdida de la investidura [de Congresistas] se produce:</p> <p>(...)</p> <p>4. Por indebida destinación de dineros públicos.</p> <p>5. Por tráfico de influencias debidamente comprobadas.</p> <p>(...)</p> <p>PARAGRAFO 2º. Para proceder en los ordinarios 4 y 5 de este artículo se requerirá previa sentencia penal condenatoria¹⁴.</p>

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2014. Se omiten referencias al pie del original.

¹² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-560 de 2019

¹³ Corte Constitucional. Sentencias C-228 de 2002 y C-560 de 2019.

¹⁴ Aparte tachado declarado inexequible mediante Sentencia C-319 de 1994.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En primer lugar, se evidencia que, la similitud entre el artículo 60 (parcial) de la Ley 2200 de 2022 -que es demandado en esta oportunidad-, y la disposición revisada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-319 de 1994 (artículos 296 y 297 de la Ley 5a. de 1992), no es suficiente para que se constituya una identidad de contenidos normativos, puesto que si bien se está dentro del marco de los procesos de pérdida de investidura, los sujetos respecto de los cuales se establecen las causales en cada una de las normas (diputados y congresistas) son diferentes.

Así las cosas, el constituyente previó un régimen diferenciado en cuanto a las causales de cada uno de ellos al fijar la de los congresistas de forma separada a las de los diputados en los artículos 180 y 299 superiores respectivamente, con la precisión que *“El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados (...) [n]o podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda”*. En ese sentido, mientras las causales de los congresistas fueron fijadas directamente por la Constitución, la de los diputados fue delegada al Legislador, con la limitación señalada en el artículo 299 de la Carta Política.

En tal sentido, aunque las referidas disposiciones tienen un contenido normativo similar porque, en esencia, ambas normas sujetan el proceso de pérdida de investidura a decisiones de carácter penal (sentencias condenatorias en firme), la cosa juzgada procede respecto de los congresistas, los cuales difieren de los diputados como integrantes de la Rama Ejecutiva, frente a los cuales se tendría que proferir un nuevo pronunciamiento judicial.

Asimismo, no existe identidad entre los parámetros de control propuestos en la demanda y los utilizados por la Corte Constitucional en el análisis de compatibilidad realizado en la Sentencia C-319 de 1994, puesto en el presente caso se argumenta un desconocimiento de los artículos 13 y 243 de la Constitución, mientras que en la Sentencia C-319 de 1994 se alegó el desconocimiento de los artículos 158 y 183 superiores:

PROCESO	FUNDAMENTACIÓN
Demanda D-16784	Se demanda el artículo 60 (parcial) de la Ley 2200 de 2022 por desconocer el principio de cosa juzgada constitucional fijado en la Sentencia C-319 de 1994 y por resultar contrario del principio de igualdad por cuanto establece un trato desigual entre los diputados y otros miembros de corporaciones públicas de elección popular, como congresistas, concejales y ediles.
Sentencia C-319 de 1994	Se demandó los artículos 296 y 297 de la Ley 5 de 1992 por resultar contrarios a: <ol style="list-style-type: none">Artículo 183 superior, ya que las causales para que opere la pérdida de la investidura están señaladas taxativamente por la Constitución.Artículo 158 de la Constitución Política que hace referencia al principio de unidad de materia pues los artículos demandados <i>“crean una prejudicialidad de orden penal para que proceda la pérdida de la investidura de un Congresista, lo cual en su criterio constituye una materia extraña a la ley orgánica del Congreso”</i>.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Al respecto, es preciso señalar que, *la ratio decidendi* de la Sentencia C-319 de 1994 de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró la inexistencia de los artículos 296 (parágrafo 2º) y 297 de la Ley 5^a de 1992. En esa oportunidad la Corte parte de la premisa de que la pérdida de investidura, prevista en el artículo 183 de la Constitución Política, constituye una sanción de naturaleza jurisdiccional especial y autónoma, cuya finalidad es preservar la moralidad pública, la transparencia y la dignidad del Congreso, y no una sanción de carácter penal o disciplinario que dependa de los resultados de un proceso criminal previo.

Por ello, determinó que condicionar su aplicación a una sentencia penal condenatoria implicaba vaciar de contenido la competencia exclusiva del Consejo de Estado, fijada en el artículo 184 de la Carta, y subordinar indebidamente una jurisdicción a otra.

La Corte concluyó que tales expresiones eran inexistentes, pues la pérdida de investidura no requiere una declaración de culpabilidad penal ni está supeditada a la existencia de un delito comprobado en sede judicial. Su imposición responde a un juicio político y ético-jurídico sobre la conducta del congresista frente a los deberes constitucionales que le incumben, y no a la tipificación penal de su actuar. Además, condicionar la sanción a una sentencia penal en firme desconocería la autonomía del Consejo de Estado para ejercer la función jurisdiccional que la Constitución le confía y afectaría la eficacia del control político-jurisdiccional diseñado por el constituyente.

En consecuencia, el alcance de la decisión reafirma que la pérdida de investidura es una medida inmediata, directa y autónoma, que no depende del derecho penal, sino que se fundamenta en la responsabilidad política y ética del congresista frente a la sociedad. Con ello, la Corte Constitucional consolidó la interpretación según la cual la investidura parlamentaria es un mandato de confianza pública, cuya pérdida puede ser declarada por el Consejo de Estado sin esperar una sentencia penal previa, siempre que se acrediten las causales constitucionalmente establecidas.

Ahora bien, en cuanto a la cosa juzgada material que se desprende del inciso segundo del artículo 243 de la Carta Política y de los requisitos específicos para su declaratoria establecidos por la Corte Constitucional¹⁵, se tiene que, los contenidos de las normas objeto de comparación son diferentes y obedecen a contextos disímiles, pues tal como se desarrollará más adelante, los diputados y los congresistas son sujetos diferenciables que si bien comparten características similares, no son comparables.

De igual manera, difieren en cuanto al objeto y sentido de las disposiciones, las cuales se orientan a precisar los supuestos que configuran la pérdida de investidura, pues en la sentencia de 1994 los artículos declarados inexistentes establecían una situación en la que los mismos hechos debían ser revisados dos veces por jueces diferentes, condicionando una decisión a la declaración judicial de la otra, lo que implicaba una duplicidad de juicios sobre un mismo asunto.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-228 de 2002 y C-560 de 2019.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

En contraste, en el caso objeto de análisis, no hacen referencia a un pronunciamiento previo judicial en un caso concreto, sino que establecen como causales de pérdida de investidura las sentencias condenatorias en firme en dos eventos específicos, determinando de manera clara y precisa que la prueba definitiva e incuestionable de la existencia real del tráfico de influencias o de la indebida destinación de dineros públicos es la sentencia judicial ejecutoriada que así lo declare.

De lo anterior, el Ministerio Público concluye que no se configura el fenómeno de cosa juzgada en tanto no se acreditan los supuestos definidos por la Corte Constitucional para su procedencia. Así las cosas, más allá de una cosa juzgada constitucional, la Sentencia C-319 de 1994 se erige como un precedente jurisprudencial relevante en la materia *sub examine*¹⁶.

IV. PLANTEAMIENTO DEL CARGO Y DEL PROBLEMA JURÍDICO

En concordancia con los cargos admitidos, y teniendo en cuenta la inexistencia de la cosa juzgada constitucional el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el artículo 60 de la Ley Orgánica 2200 de 2022 vulnera el derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, al establecer un trato diferenciado respecto de los diputados, al exigir sentencia condenatoria en firme para la procedencia del tráfico de influencia e indebida destinación de dineros públicos como causales de pérdida de investidura.

V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver el problema jurídico formulado, se realizará un análisis estructurado en los siguientes ejes: (a) el modelo democrático y la representación política (b) la acción de pérdida de investidura; (c) el principio de igualdad; y (d) la solución del caso concreto.

a. El modelo democrático y la representación política

La Constitución de 1991 adoptó un sistema de gobierno democrático, según el cual la soberanía radica de forma exclusiva en el pueblo, el cual la ejerce en forma directa o a través de sus representantes. Además, incorporó la democracia participativa con el propósito de fomentar la intervención ciudadana.

En este sistema la representación surge como la materialización de esa soberanía que, se manifiesta como, por una parte, el derecho fundamental a elegir y ser elegido; y, por otra parte, un vínculo entre el representado y los ciudadanos que participan de forma activa en la formación, ejercicio y control del poder político. *Este principio implica “una conexión material, ideológica o programática entre el ciudadano y quién resulta elegido [...] y] concretiza un acto de confianza en que los ideales y las promesas del agente político que aspira a ser elegido serán efectivamente observadas y cumplidas”*¹⁷.

¹⁶ Sobre estas dos instituciones, la Corte Constitucional en Sentencia C-516 de 2016 dispuso que “el precedente y la cosa juzgada material son instituciones diferentes, porque aquel fija una regla de derecho judicial y ésta implica la imposibilidad de evaluar una norma que tuvo un juicio de constitucionalidad en el pasado por los mismos cargos. De este modo, el precedente se refiere a la razón que sustenta una decisión, y la cosa juzgada material a la proscripción de análisis de un enunciado, debido a la determinación específica del juez constitucional. Además, esas instituciones cumplen funciones diferentes, lo que obliga a que sean tratadas de manera diversa.”

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-175 de 2025.



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Al respecto, sostiene la Corte Constitucional que, el modelo democrático y participativo por el cual optó el constituyente de 1991 gobierna las relaciones entre el Estado y los particulares, e implica: “*(i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente*”¹⁸.

Lo anterior significa, que la democracia participativa subsiste con la democracia representativa, toda vez que los artículos 3 y 133 superiores, disponen que, el pueblo ejerce su soberanía de manera directa o a través de sus representantes y que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo. En ese orden de ideas, no se trata de una sustitución sino de complemento consistente en la expansión del principio democráticos ámbitos diferentes.

Así las cosas, “*el concepto de democracia participativa envuelve y amplia el de democracia representativa. No hace desaparecer las características de esta última, sino que las reinterpreta con un criterio distinto de la relación entre poder, sociedad y Estado. Con esta nueva mirada, no puede entenderse que el derecho político a elegir a los miembros de las corporaciones públicas de decisión se agote únicamente con el ejercicio al voto. En la democracia participativa debe asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad*

¹⁹”.

Al respecto, la Corte Constitucional sostiene que la democracia participativa adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente corresponde a una alternativa de la democracia directa y se funda bajo el principio de soberanía popular desarrollado en el artículo 3 de la Carta.

El modelo democrático no se agota en el desarrollo de los procesos electorales, sino que se expande a otros ámbitos de la vida pública, como económico, social y cultura, que implica una revaloración del papel del ciudadano y el rol que asume en la vida nacional, territorial o local.

En cuanto al artículo 133 de la Constitución, que dispone que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-533 de 2023, precisó el alcance de esta disposición en el marco del derecho a la representación política efectiva. En dicho fallo, la Corte destacó que su contenido también se extiende a los diputados y concejales, en tanto ejercen representación política del pueblo.

Al respecto, indicó que “*Los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros cargos, senadores, representantes, diputados y concejales, es decir, los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa quienes, de conformidad con el*

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-018 de 2018.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-358 de 2002.



artículo 133, representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común”²⁰.

En concordancia, la Corte reiteró que los ciudadanos eligen directamente a los miembros de los cuerpos colegiados, senadores, representantes, diputados y concejales, quienes deben orientar su actuación conforme a los principios de justicia y bien común. La Constitución no solo garantiza el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos, sino también el ejercicio efectivo de la representación política durante el período para el cual fueron elegidos.

Así, el modelo democrático establecido por la Constitución de 1991 reconoce al pueblo como titular de la soberanía, ejercida de forma directa o mediante sus representantes. En este marco, los diputados desempeñan un papel esencial al ser elegidos popularmente para representar los intereses ciudadanos en el ámbito departamental, constituyéndose en un canal legítimo de expresión de la voluntad popular.

Por lo tanto, la representación política no se limita a su elección, sino que implica una responsabilidad permanente de actuar conforme a los principios de justicia, bien común y respeto a la soberanía popular, tal como lo consagra el artículo 133 superior. Su gestión debe reflejar un compromiso real con las necesidades y aspiraciones de la comunidad que los eligió, garantizando que la participación ciudadana se materialice en la toma de decisiones públicas.

En este sentido, la representación política constituye la manifestación institucional de la voluntad popular y se materializa mediante el ejercicio del derecho fundamental a elegir y ser elegido, así como en la responsabilidad que asumen los representantes frente a sus electores y ante la sociedad.

De esta manera, la democracia participativa amplía y fortalece la representativa, al permitir que la ciudadanía no solo intervenga en los procesos electorales, sino también en la gestión, control y deliberación de los asuntos públicos. El modelo democrático consagrado en la Carta de 1991, por tanto, no se agota en la elección popular, sino que se proyecta en el ejercicio constante de la participación ciudadana como condición esencial para garantizar la legitimidad del poder público y la efectividad del principio de soberanía popular.

b. La acción de pérdida de investidura

La acción de pérdida de investidura es una de las formas de pérdida del mandato en Colombia, en virtud del cual el poder judicial despoja de su mandato a los representantes del pueblo. Se trata de una acción pública de carácter sancionatorio, prevista en la Constitución y en la ley, cuyo propósito esencial es preservar la dignidad y legitimidad de los cargos de elección popular.

Se trata de un juicio de naturaleza ética, con efectos jurídicos, que opera como un mecanismo de control democrático, ético y político, orientado a sancionar a los miembros de corporaciones públicas que incurran en conductas reprochables por ser incompatibles con la naturaleza de la función representativa y con los

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2023.



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

principios de transparencia, probidad y responsabilidad que orientan el ejercicio del poder público.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la pérdida de investidura constituye una “*acción pública de carácter sancionatorio prevista en la Constitución y la ley, que tiene como finalidad castigar a los miembros de las corporaciones públicas que incurran en conductas consideradas reprochables por ser incompatibles con la dignidad del cargo que ostentan*”²¹.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la institución es preciso advertir que, en primer lugar, se trata de un derecho fundamental de carácter político, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución, susceptible de protección constitucional.

En segundo lugar, es una garantía de carácter judicial del derecho al sufragio, en sus dos dimensiones que, impide que el ciudadano que ha accedido al ejercicio del cargo público representativo defraudando la confianza de los electores y del Estado, ostente la calidad de representante. Lo que, a su vez, genera una inhabilitación permanente para el ejercicio de los cargos públicos representativos.

En tercer lugar, es una acción que la jurisprudencia constitucional enmarca dentro de los mecanismos de democracia participativa en virtud de los cuales los ciudadanos no solo se limitan a la conformación del poder político y se extiende a la participación permanente y el control en los diferentes procesos que afectan la vida de los ciudadanos”²².

El origen de esta figura se remonta al Acto Legislativo 01 de 1979, que la consagró por primera vez como sanción en términos similares a los actuales, con un propósito moralizador. En esa ocasión se contemplaron tres causales de procedencia de la misma, a saber: i) la infracción al régimen de incompatibilidades y de conflictos de interés, y ii) faltas en un periodo legislativo sin causa justificada a ocho sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley o de acto legislativo. Sin embargo, la disposición fue declarada inexistente por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 3 de noviembre de 1981.

No obstante, la idea de otorgar competencia al poder judicial para despojar de su investidura y dejar sin efecto la decisión del soberano, manifestada en las urnas, como consecuencia de la violación del código de conducta del congresista se consolidó con la Constitución de 1991, como una de las reformas más importantes del nuevo orden constitucional, con el fin de “*dignificar la posición de Congresista, enaltecer sus responsabilidades y funciones*”²³.

En cuanto a la perdida de investidura de los congresistas, el artículo 183 de la Constitución Política establece como causales, entre otras, las siguientes: “(...) 4. *Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado*”.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia. SU-326 de 2022.

²² Corte Constitucional. Sentencia T-358 2002.

²³ Ibidem.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Por su parte, respecto de los concejales municipales y distritales, así como de los miembros de las juntas administradoras locales (ediles), el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 contempla las mismas causales previstas para los congresistas.

Con relación a los diputados, el artículo 60 de la Ley Orgánica 2200 de 2022, establece un marco normativo diferenciado respecto de las causales de pérdida de investidura de los numerales 4 y 5, que disponen: “4. *Por sentencia condenatoria en firme sobre indebida destinación de dineros públicos.* 5. *Por sentencia condenatoria en firme por la comisión del delito de tráfico de influencias debidamente comprobado.*”

Cabe precisar que, en la radicación del Proyecto de Ley Orgánica Número 486 de 2020 Cámara²⁴, que dio origen a la norma demandada, el artículo inicialmente no incluía las expresiones objeto de reproche. No obstante, en la primera ponencia²⁵ se incorporaron las expresiones “*sentencia condenatoria en firme sobre*” y “*sentencia condenatoria en firme por la comisión del delito*” en los numerales 4 y 5, respectivamente, bajo el argumento de que, en atención al principio de presunción de inocencia, debía exigirse la existencia de una sentencia penal condenatoria.

Ahora bien, con relación al procedimiento para la pérdida de investidura de congresistas, diputados y concejales²⁶, se encuentra regulado en la Ley 1881 de 2018, la cual introdujo importantes modificaciones, entre ellas la implementación de la doble instancia, la fijación del término de caducidad de la acción y la exigencia de un juicio de responsabilidad subjetiva.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el proceso de pérdida de investidura se rige por los principios del derecho sancionador: legalidad, tipicidad, culpabilidad, *non bis in idem* y favorabilidad, es así que no puede fundarse en responsabilidad objetiva, pues desde la Sentencia SU-424 de 2016 y reafirmado en la SU-326 de 2022, se ha establecido que se trata de un juicio de responsabilidad subjetiva, en el que debe acreditarse dolo o culpa grave.

Es por lo anterior, que implica que el juez, además de verificar la configuración objetiva de la causal, debe analizar si la conducta fue realizada con conocimiento y voluntad o por negligencia grave, atendiendo siempre a las garantías del debido proceso²⁷.

El principio de culpabilidad exige que se evalúen factores como las condiciones personales del servidor, su capacidad de comprender la norma infringida, la exigibilidad de una conducta distinta y la diligencia demostrada en la prevención de la irregularidad. Incluso cuando se configure una causal objetiva, puede descartarse la responsabilidad si se demuestra buena fe, caso fortuito o fuerza mayor²⁸.

²⁴ Congreso de la República. Gaceta 1526 de 2020.

²⁵ Congreso de la República. Gaceta 626 de 2021.

²⁶ Ley 188 de 2018. Artículo 22. Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables, en lo que sea compatible a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencias SU-424 de 2016; SU-516 de 2019; C-146 de 2021; SU-501 de 2024.

²⁸ Ibidem.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Al respecto, es preciso señalar que la sanción que resulta luego de prosperar la acción de pérdida de investidura consiste en la desvinculación inmediata del cargo y la inhabilidad permanente para volver a ocuparlo, cuando se configuren las causales previstas en la Constitución y la ley.

En esos términos, dada la severidad de la sanción, que restringe de manera intensa derechos políticos como el ser elegido, la Corte Constitucional²⁹ ha señalado que el procedimiento debe ser especialmente riguroso y respetuoso de todas las garantías procesales. Ello se justifica en la necesidad de equilibrar el control ético sobre el ejercicio de la función pública con la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y electores.

En conclusión, la pérdida de investidura es un mecanismo de control que no se agota en castigar conductas individuales, sino que busca proteger el interés colectivo, garantizar la confianza ciudadana en las instituciones y resguardar la representación democrática, en esa medida, constituye una herramienta esencial para preservar la dignidad del cargo y la legitimidad de los cuerpos colegiados, sancionando con la mayor gravedad las conductas incompatibles con la ética pública.

c. El principio de igualdad

El principio constitucional de igualdad ante la ley irradia, de forma transversal, el ordenamiento jurídico en su conjunto. En tal sentido, de conformidad con el artículo 13 constitucional, la ley debe ser aplicada del mismo modo a todas las personas, siendo ésta la primera dimensión de la igualdad cuyo desconocimiento se concreta cuando “una ley se aplica de manera diferente a una o a varias personas con relación al resto de ellas”. Esta faceta del principio de igualdad ante la ley, que suele llamarse “formal”, se traduce, también en una prohibición de discriminación “por razones de sexo, ideología, color de piel, origen nacional o familiar u otros similares”¹⁰.

Asimismo, el artículo 13 de la Constitución incorpora un mandato de integración social, es decir, que ordena a las autoridades a adoptar las disposiciones y medidas necesarias a favor de personas y grupos de la población que se encuentren en situación de vulnerabilidad o en condición de debilidad manifiesta. Además, el principio de igualdad consignado en el artículo 13 superior se ve protegido reforzadamente por los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia que, por la vía del artículo 93 de la Carta Política, forman parte del bloque de constitucionalidad¹¹.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el concepto de igualdad es relacional, esto es, exige un ejercicio de cotejo entre grupos de personas, requiere, además, un criterio o *tertium comparationis* con fundamento en el cual resulta factible valorar “las semejanzas relevantes y las diferencias irrelevantes”¹².

Lo anterior, toda vez que, consideradas en abstracto, todas las personas somos iguales, aun cuando en concreto nos perfilamos como individuos distintos y singulares. De ahí que el trato diferenciado esté permitido, siempre y cuando obedezca a criterios de objetividad y razonabilidad, vale decir de ninguna manera

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-501 de 2024.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

el trato diferenciado puede estar fundado en motivos meramente subjetivos o prohibidos por la Constitución como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, la opinión política o filosófica¹³.

En ese sentido, el alto tribunal ha manifestado que para definir el contenido y alcance del principio de igualdad también resulta indispensable comparar las situaciones o circunstancias fácticas en las que se encuentran dos personas o grupos de personas, de modo que sea factible determinar cuál es el trato que jurídicamente debe conferírseles, pues quienes se hallan en iguales o semejantes circunstancias fácticas, deben recibir el mismo trato y, quienes se encuentran en situación fáctica distinta, deben recibir un trato diferente¹⁴.

d. La solución del caso concreto. Juicio integrado de igualdad

En aras de verificar si se configura una violación al artículo 13 superior, la Corte Constitucional ha empleado el *test* integrado de igualdad, el cual permite evaluar si las medidas que son acusadas realmente lo contradicen. Este *test* comprende tres etapas de análisis: (i) la identificación de los sujetos o situaciones reguladas por la medida y el parámetro de comparación predecible de los mismos; (ii) la escogencia del nivel de intensidad del juicio de igualdad, de acuerdo con la naturaleza de la medida analizada, el cual puede ser leve, intermedio o estricto; y, (iii) la verificación de la proporcionalidad de la medida, lo cual implica determinar si se satisfacen los presupuestos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

La Corte Constitucional ha advertido que el *test* leve se utiliza en los eventos en los cuales el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración, tales como materias económicas, tributarias o de política internacional.

Por su parte, el *test* intermedio se utiliza cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia, o cuando se trata de una medida de acción afirmativa.

Y por último, el *test* estricto se utiliza en casos, como por ejemplo (i) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como de las que trata el artículo 13 de la Constitución; (ii) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; (iii) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos *prima facie* afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, entendido en su faceta negativa o prestacional mínima y exigible de forma inmediata en virtud de la Constitución o el DIDH; y (iv) cuando se examina una medida que crea un privilegio.

Teniendo claro lo anterior, la Procuraduría procede a realizar el juicio integrado de igualdad, en los términos que se exponen a continuación.

En primer lugar, es necesario señalar que de acuerdo con lo argumentado por el actor existen dos grupos a comparar, estos son: por un lado, los diputados y por el otro, los demás miembros de corporaciones públicas, esto es, congresistas, concejales y ediles, respecto de los cuales la procedencia de la causal de tráfico



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

de influencias e indebida destinación de recursos públicos no exige una sentencia condenatoria en firme.

Sea lo primero advertir que, en atención a la naturaleza y a las funciones de los miembros de las corporaciones públicas no es posible establecer el parámetro de comparación en los términos planteados en la demanda. Sin embargo, en virtud del principio *pro actione*, el Ministerio Público advierte que es posible escindir los sujetos propuestos en la demanda con el propósito de verificar la trasgresión del principio de igualdad.

En esos términos, el principio *pro actione* implica que “*el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo*”³⁰,

De lo anterior, la jurisprudencia constitucional previó que de la aplicación de este principio se derivan dos exigencias. En primer orden, se (i) “*prohíbe una aproximación a la demanda que tenga por objeto o como efecto un incremento en los requerimientos técnicos de la acusación, al punto de privilegiarlos sobre el debate sustantivo que puede derivarse razonablemente de la misma*”³¹. En segundo lugar, se (ii) “*ordena que en aquellos casos en los que exista una duda sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de argumentación, la Corte se esfuerce, en la medida de sus posibilidades, por adoptar una decisión de fondo*”³².

Con base en lo anterior, la Procuraduría General de la Nación advierte que del cargo de violación del derecho a la igualdad se pueden identificar tres grupos de comparación, a saber: el primero, conformado por los diputados y los congresistas; el segundo, integrado por los diputados y los ediles; y finalmente, el tercero, compuesto por los diputados y los concejales. En ese sentido, el juicio se realizará respecto de cada uno de los grupos con el fin de verificar la trasgresión del artículo 13 superior.

En cuanto al primer grupo, es preciso sostener que se trata de sujetos respecto de los cuales no se puede adelantar el parámetro de comparación. Esto porque los Senadores y Representantes no son iguales a los diputados y a los demás miembros de corporaciones públicas. Para ello basta mencionar que Colombia es un Estado Unitario y, en esa medida, existe un solo centro de impulsión política, que se traduce en la existencia de un único poder legislativo, una Constitución Política y un cuerpo soberano.

En ese sentido los senadores y los representantes a la Cámara pertenecen a la Rama Legislativa del poder público y tienen como funciones principales la de legislar, es decir, expedir normas de carácter general, abstractas e impersonales, a través del procedimiento legislativo diseñado para tal fin, las cuales rigen en todo el territorio nacional; reformar la Constitución Política y finalmente, la función judicial consistente en adelantar el juicio político respecto de los funcionarios con

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

fuero constitucional (Presidente de la República, magistrados de alta Corte y el Fiscal General de la Nación).

Por su parte, los diputados pertenecen a la Rama Ejecutiva del poder público y si bien es cierto, la Constitución les reconoce potestad normativa, esta es reglamentaria y se encuentra supeditada a la ley, en tanto, es necesaria para la cumplida ejecución de las leyes. Así mismo, desempeñan una función de coadministración en la circunscripción respectiva, es decir, que se trata de una corporación de carácter administrativo, elegida por voto popular en todo el departamento, mediante un sistema de representación proporcional, y cuyo número depende de la población de cada departamento.

En cuanto al segundo grupo, cuya comparación se plantea frente a los miembros de las juntas administradoras locales, es preciso señalar que estos cumplen funciones principalmente consultivas y de participación en la elaboración de los programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; de vigilancia y control de la prestación de servicios municipales y de inversiones; de distribución del presupuesto asignado, lo que implica la elaboración del plan de inversiones de la comuna y de colaboración con la ciudadanía en aras de la garantía de los derechos fundamentales.

Se trata de corporaciones públicas elegidas por voto popular en su respectiva comuna o corregimiento mediante el sistema de cifra única repartidora, con un alcance limitado en sus decisiones y una responsabilidad política y jurídica circunscrita al ámbito local, reflejando la naturaleza de su rol como instancias de participación ciudadana, lo que hace improcedente realizar un juicio integrado de igualdad respecto de diputados³³.

Finalmente, con relación al tercer grupo de comparación el Ministerio Público considera que se trata de sujetos similares respecto de los cuales es posible adelantar la comparación propuesta, en tanto que se trata de miembros de corporaciones públicas elegidos por voto popular, los cuales son *responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura*, en los términos del artículo 133 de la Constitución. Aunque este mandato está contemplado expresamente para el caso de los congresistas, el carácter expansivo del principio democrático permite extenderlo a los demás miembros de corporación pública.

Primero, concejales y diputados pertenecen a la misma rama del poder público y en esa medida, ostentan funciones normativas equiparables en el ámbito de su circunscripción. Adicionalmente, la Constitución y la ley les reconoce competencias en materia de control político respecto del gobierno territorial y local, respectivamente. Es decir, que en el caso de las asambleas departamentales y los concejos municipales estamos frente a corporaciones político - administrativas, las cuales adquirieron dicha connotación con la reforma constitucional de 2007³⁴,

³³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, cinco (5) de julio de dos mil uno (2001) Radicación número: 1359.

³⁴ Acto Legislativo 01 de 2007. Artículo 6, numeral 12: "Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo distrital o municipal (...)"

Artículo 4, numeral 14: "Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal (...)"



**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

que los facultó para proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho, por el incumplimiento de sus funciones o por la desatención de sus requerimientos y citaciones. Al respecto, dicha similitud en sus funciones puede advertirse según lo previsto en el texto superior, a saber:

Funciones de las asambleas (artículo 300 C.P.)	Funciones de los Concejos Municipales (artículo 313)
<ol style="list-style-type: none">1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretarios de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley.13. Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea.14. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea.	<ol style="list-style-type: none">1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones.12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Finalmente, es preciso advertir que concejales y diputados tienen la misma forma de elección, la cual se funda en el principio de representación proporcional y, en ese sentido, salvo la circunscripción electoral, comparten las demás variables del sistema electoral.

En conclusión, el Ministerio Público considera que, solo es posible continuar con el juicio integrado de igualdad entre los diputados y concejales por las razones antes expuestas.

Respecto de la segunda etapa, la Procuraduría General de la Nación considera que el escrutinio a realizar debe ser de nivel “estricto”, porque las normas demandadas no regulan un aspecto meramente procedural, sino que inciden directamente en los derechos políticos de acceder y permanecer en cargos públicos de elección popular, protegidos por el artículo 40 de la Constitución; en estos casos, la Corte Constitucional ha indicado que el control debe ser más severo, a fin de verificar que el trato diferenciado no comporte una restricción desproporcionada de derechos fundamentales³⁵.

En tercer orden, se verificará si el tratamiento diferenciado se justifica en términos de proporcionalidad. Para tales efectos se verificará:

- (i) Si el fin perseguido por la norma es imperioso;
- (ii) Si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario, esto es, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los destinatarios de la norma; y, por último,
- (iii) Si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales; es decir, si la medida es proporcional en sentido estricto.

En primer lugar, el Ministerio Público advierte que la medida objeto de reproche persigue un fin constitucionalmente imperioso, esto es, la salvaguarda del principio de presunción de inocencia. En esos términos que la aplicación de las causales de pérdida de investidura para diputados, previstas en los numerales 4 y 5 dependan de la existencia de una sentencia condenatoria en firme, pretende garantizar que toda persona sea tratada como inocente hasta tanto no se le demuestre lo contrario.

En ese sentido, para que la garantía de la presunción de inocencia opere, la persona debe ser declarada judicialmente culpable a través de un proceso judicial que se adelante con todas las garantías derivadas del derecho fundamental al debido proceso, el cual irradia todas las actuaciones de naturaleza penal, así como las de naturaleza administrativa.

Puntualmente, la jurisprudencia constitucional ha decantado las garantías que se derivan del principio de la presunción de inocencia, estas son: “(i) nadie puede ser considerado culpable hasta que haya sido demostrada su responsabilidad en un proceso respetuoso de las garantías constitucionales; (ii) la carga de la prueba sobre la responsabilidad recae en la acusación; y (iii) las personas sometidas a

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-084 de 2020.



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

*procedimiento deben ser tratadas de conformidad con los contenidos de este principio*³⁶.

Ahora bien, aunque la medida persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa, como lo es asegurar la presunción de inocencia de los diputados, lo cierto es que, el tratamiento diferenciado respecto de los concejales, esto es, la exigencia de que exista una sentencia condenatoria ejecutoriada para la procedencia de la pérdida de investidura para los primeros no satisface el presupuesto de necesidad y conducencia, conforme pasa a explicarse.

La imposición de una sanción de naturaleza penal no se erige como el único mecanismo para garantizar la presunción de inocencia y el derecho al debido proceso. Así, la jurisprudencia constitucional exige que el proceso de pérdida de investidura se debe adelantar con plena observancia del derecho al debido proceso, así como de los principios *pro homine, in dubio pro reo*, legalidad, objetividad, proporcionalidad, culpabilidad, razonabilidad y favorabilidad³⁷. Además, según lo previsto en la Ley 1881 de 2018, este proceso está revestido de la garantía de la doble instancia.

Así, la verificación de las causales de la pérdida de investidura exige un análisis de la responsabilidad subjetiva en el que se evalúa tanto la ocurrencia de los presupuestos de tipicidad de la conducta, así como aquellos relacionados con la culpabilidad del sujeto sancionado. En ese sentido, le “corresponde al juez verificar si el *inculpado tenía conocimiento de los hechos y de la ilicitud*, es decir, “*si el sujeto conocía o debía conocer que su comportamiento resultaba contrario al ordenamiento jurídico*”³⁸.

En ese orden de ideas, es claro que tanto el procedimiento penal y el procedimiento sancionatorio administrativo comparten elementos comunes en lo que tiene que ver con la definición y verificación de la conducta prohibida por la ley (tipicidad); la responsabilidad subjetiva del investigado, así como en lo que tiene que ver con la existencia de un procedimiento en el que se garantice el debido proceso tanto en la investigación, juzgamiento y en la imposición de las sanciones.

Por lo tanto, el proceso de naturaleza penal no es el único a través del cual se garantiza la presunción de inocencia. Sobre ello, se insiste en que la acción de pérdida de investidura está provista de las garantías propias de ese mandato constitucional, así como de aquellas relacionadas con el debido proceso.

En tercer lugar, el Ministerio Público considera que la exigencia de sentencia condenatoria en firme es desproporcionada en sentido estricto porque sacrifica injustificadamente la finalidad de la acción de la pérdida de investidura, así como la autonomía de esta figura de control político prevista en la Constitución.

Para la Procuraduría, la acción de pérdida de investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad ética y política que tiene como propósito asegurar la moralidad en el ejercicio de la función pública, así como el mandato de representación democrática. En consecuencia, el trasgredir la dignidad del cargo

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-342 de 2017.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-424 de 2016.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-501 de 2024.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

que se ocupa, y defraudar la confianza de los electores, se es castigado con la desvinculación del servidor público de elección popular, así como con la imposibilidad de volver a ejercer un cargo de la misma naturaleza.

En ese orden de ideas, supeditar la procedencia de la acción de investidura a la imposición de una condena penal en firme, hace inoperante el reproche ético que el constituyente previó para sancionar a los miembros de corporaciones públicas que defraudan la probidad con la que deben ejercer las funciones para las cuales fueron elegidos. Esto porque condiciona la efectividad del proceso de pérdida de investidura, propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al desenlace de un proceso penal, desconociendo la autonomía de ambos juicios.

La jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa³⁹ ha señalado que el proceso de pérdida de investidura es de naturaleza sancionatoria, autónomo y con plena capacidad para valorar la responsabilidad subjetiva del funcionario, sin supeditarse a la decisión penal.

Además, el requisito de la sentencia penal previa desnaturaliza el proceso de pérdida de investidura, cuyo objetivo es sancionar con la separación del cargo a quienes vulneren los principios de transparencia y rectitud en el ejercicio de la función pública, sin esperar el agotamiento del proceso penal que puede tardar varios años. Esta configuración legislativa afecta la eficacia del control judicial sobre los diputados, debilitando el principio de representación democrática⁴⁰.

Al respecto, se insiste en que si bien los procedimientos de naturaleza sancionatoria y de naturaleza penal comparten importantes similitudes; lo cierto es que también revisten diferencias sustanciales. Por lo tanto, condicionar la procedencia de la acción de pérdida de investidura a una condena penal, vacía de contenido el juicio de reproche de naturaleza ética; pues un sujeto puede ser objeto de responsabilidad sancionatoria por los mismos hechos respecto de los cuales fue absuelto en sede penal.

Lo anterior, se explica porque en el marco de un proceso penal se analizan elementos que escapan absolutamente de la órbita del juez de lo contencioso administrativo. Por ejemplo, el juez penal, en sede de culpabilidad, cuenta con mecanismos que le permiten analizar la necesidad de pena del procesado, lo cual puede conllevar a que no haya lugar a la imposición de una condena.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha avalado la coexistencia de procesos de naturaleza sancionatoria administrativa y penal respecto de las mismas conductas, entendiendo que uno y otro régimen persiguen fines distintos. En concreto, en Sentencia C-497 de 1994, el alto tribunal expresó que:

"Las sanciones penales se dirigen, de manera general, a la privación de la libertad física y a la reinserción del delincuente a la vida social, al paso que las sanciones disciplinarias tienen que ver con el servicio, con llamados de atención, suspensiones o separación del servicio; lo que impone al acto sancionatorio un carácter independiente, de donde surge el aceptado principio de que la sanción

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-011 de 1994; Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 21 de noviembre de 2024, Rad. 2022-04833-01.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 13 de marzo de 2025, Rad. 2024-00025-01.



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

disciplinaria se impone sin perjuicio de los efectos penales que puedan deducirse de los hechos que la originaron".

Por otro lado, el Ministerio Público considera que la norma desconoce el mandato de derecho penal como última *ratio*. Esta garantía exige que el ejercicio del poder punitivo de naturaleza criminal opere cuando los mecanismos de protección y control social civil o administrativo fracasan a la hora de proteger los bienes jurídicos más relevantes.

En consecuencia, el Estado debe agotar todos los mecanismos legales antes de acudir al derecho penal, en tanto es la herramienta del *ius puniendi* que representa mayores sacrificios para quienes son castigados con ella; así, su ejercicio debe reservarse para las conductas más severas.

Sin perjuicio de ese mandato, la norma objeto de reproche exige que, para la aplicación de una sanción de naturaleza administrativa, debe existir condena previa y ejecutoriada. Esto convierte al derecho penal como una herramienta de primera *ratio*, pues en vez de acudir primero al derecho disciplinario, se exige que sea el juez penal quien evalúe la conducta con el propósito de ser el primer llamado a castigar los comportamientos que afectan los intereses sociales.

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación estima que la norma objeto de reproche es desproporcionada en sentido estricto porque sacrifica injustificadamente el mandato derivado del artículo 29 superior.

Esto porque el artículo 6° de la Ley 1881 de 2018 establece que el término para presentar la demanda de pérdida de investidura es de cinco años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho generador de la causal, sin perjuicio de que opere el fenómeno de la caducidad.

Esa norma también es aplicable al proceso de pérdida de investidura de los diputados, en los términos del artículo 22 de la Ley 1881 de 2018. Sin embargo, respecto de los diputados, existe una indeterminación para computar ese término, pues no es claro si opera respecto de los hechos objeto de investigación o a partir del momento en que queda ejecutoriada la sentencia condenatoria.

Así, el trámite de la pérdida de investidura no puede perfeccionarse de forma autónoma, sino que está determinado por la suerte que corra el proceso penal, lo cual le impide al juez de lo contencioso administrativo que realice un juicio de reproche propio a partir de los elementos recaudados al interior del procedimiento del que trata la Ley 2200 de 2022.

CONCLUSIÓN

Del análisis efectuado se desprende que las expresiones “*sentencia condenatoria en firme sobre*” y “*sentencia condenatoria en firme por la comisión del delito*”, contenidas en el artículo 60 de la Ley Orgánica 2200 de 2022, resultan contrarias al ordenamiento superior. Esto porque otorga un tratamiento diferenciado a los diputados respecto de los concejales al exigir que la procedencia de la acción de la perdida de investidura para los primeros en los casos de la causal de tráfico de



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

influencias e indebida destinación de dineros públicos esté precedida por una condena penal ejecutoriada, sin justificación alguna.

VI. SOLICITUD

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación, le solicita a la Corte Constitucional declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de las expresiones “sentencia condenatoria en firme sobre” y “sentencia condenatoria en firme por la comisión del delito”, del artículo 60 de la Ley Orgánica 2200 de 2022.

Atentamente,



GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

MLCG/CRM