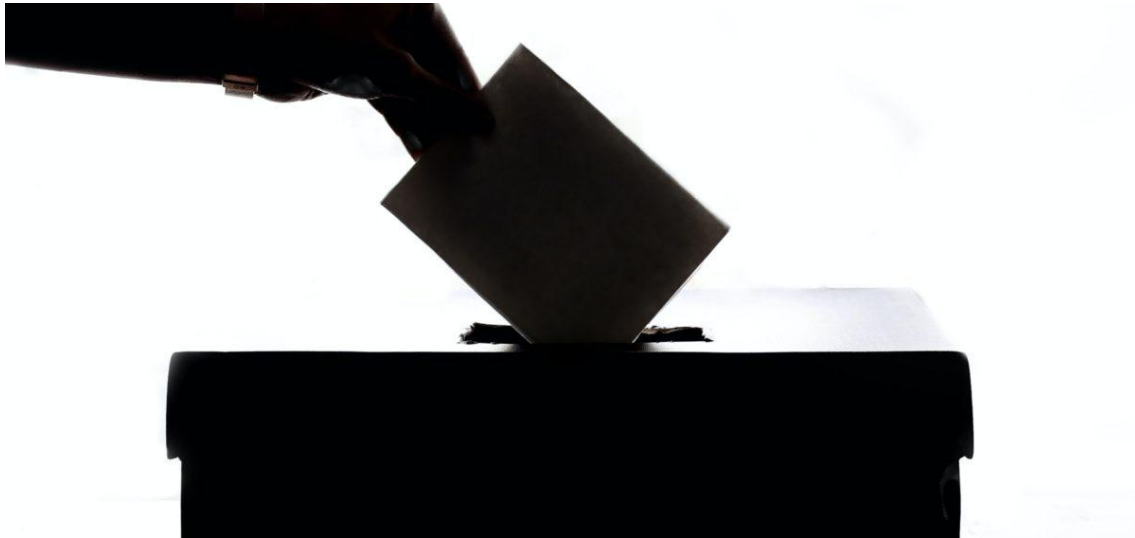




CIGG
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
PARA LA GOBERNANZA GLOBAL



DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y CONTROL: LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Agustín Miguel Lago Montúfar

Profesor de Derecho Administrativo

Doctorando en Ciencias Jurídicas

Pontificia Universidad Javeriana

Perdida de investidura: ¿un instrumento de control?

De acuerdo con la jurisprudencia [1] [2], la pérdida de investidura es una sanción autónoma de carácter disciplinario, con causales taxativas; y, una acción pública que puede ser impuesta por cualquier ciudadano, así no haya elegido directamente a dicho representante [3].

Como punto de partida es importante destacar que, de conformidad con el artículo 1 constitucional, Colombia es un Estado Social de Derecho con un sistema democrático representativo y participativo en virtud de lo cual existe, i) un ordenamiento constitucional y jurídico que controla el poder; ii) que se legitima por medio de un sistema democrático en donde rigen el principio de mayoría, pero con respeto a las minorías, la separación de la titularidad del poder y su ejercicio, y se protegen los derechos individuales; y; iii) que conllevan a que el poder popular prevalezca sobre el poder limitado del Estado [4] [5].

En punto de control del ejercicio del poder público partimos de entender que este puede tener dos manifestaciones, los controles de orden endógeno y los de

carácter exógeno. Los primeros marcados por las propias características de la relación de poder de que se trate; los segundos, como límite externo a ese poder [6], como el principio de legalidad o el mecanismo de la pérdida de investidura.

Sobre el particular, es necesario mencionar que la pérdida de investidura busca controlar el ejercicio de la representación por parte de los congresistas, diputados y concejales. Ello, como expresión de un sistema de democracia indirecta representativa [5], “lo cual típicamente significa que los ciudadanos eligen a sus representantes, y son éstos, quienes, normalmente mediante procedimientos mayoritarios en asambleas representativas, legislan en el nombre del pueblo. Hay en esto una suerte de distancia entre el pueblo y el representante” [7].

Esta distancia entre el pueblo y el representantes plantea una problemática para el control de la representación, pues, si bien la democracia en el input se vincula con la demofilia, en el punto de salida, y más precisamente en el poder popular de voto, se transforma en demo distribuciones en beneficios de retorno [4]; de tal forma que, en un sistema democrático indirecto este control se debería reducir al votar o no por un representante. Sin embargo, ello no implica que sea el más eficaz para lograr una mayor responsabilidad de los representantes, pues este control se encuentra sometido a periodos electorales específicos y a sistemas electorales que, muchas veces, al ser proporcionales, dificultan la eficacia del reproche ciudadano [8]. De esa forma, entendemos que la pérdida de investidura se constituye en un control de orden exógeno de carácter sancionatorio disciplinario personal e individual.

Por otra parte, desde lo endógeno la representación puede ser; i) electoral si el pueblo libre elige y periódicamente un cuerpo de representantes; ii) responsable, si los gobernantes responden frente a los gobernados; iii) delegada o de mandato, si la relación parte de agentes y delegados que dan y siguiendo instrucciones respectivamente; iv) como *idem sentire*, o que el pueblo esté en sintonía con el Estado; v) consensual, cuando el pueblo consiente las decisiones de sus gobernantes; vi) participativa, cuando el pueblo participa de modo significativo en la formación de decisiones políticas fundamentales; o, vii) semejante o de espejo, cuando los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernados [4].

Así, la relación de la representación no se puede entender como un simple mandato, ni como la personificación de un grupo de personas per se, pues esta tiene dos finalidades, la de representar a los ciudadanos en las instancias del poder y la de gobernar sobre los ciudadanos, de tal forma que, esta relación esta se caracteriza en lo endógeno, por: i) estar legitimada en el instrumento del voto y delimitar la finalidad de su acción por la voluntad general de los votantes, no por el individual, es decir, por el interés general; y, ii) estar marcada siempre por la

responsabilidad que puede generar su despliegue de cara a los electores y frente al interés general. De tal forma que, la representación en cuerpos colegiados en Colombia, no funciona como un mandato, sino de manera electoral y responsable, con elementos de semejanza, como sucede con las curules de las víctimas del conflicto armado, de los grupos indígenas o las negritudes [9].

No resulta acertado afirmar hoy que el único control al cual está sometido el representante sea el del voto como se entiende tradicionalmente [4], pues, como la misma constitución en su artículo 133: “El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”. Este mecanismo resulta ajeno a una concepción tradicional de la representación, sin embargo, es totalmente acorde con las tendencias actuales, en donde se incrementan los controles al ejercicio de cualquier función pública, especialmente sobre los individuos que las ejercen [10] [11].

¿La pérdida de investidura provoca mayor o menor democratización?

Los instrumentos de control buscan mejorar el sistema para hacerlo más democrático y confiable [6]. Así, i) a mayor competencia en el mercado electoral, es decir, a mayor cantidad de oferentes y demandantes del voto; ii) a mayor capacidad de respuesta de los elegidos frente a los electores, tendremos un sistema más democrático [5]; iii) a mayor debate público; y, iv) mayor participación – en elecciones y en el gobierno -, se tiene mayor democracia [12].

Así, esta figura genera mayor democratización porque:

Incrementa la retroalimentación del sistema político, el cual tiene unas demandas (inputs) y resultados (outputs), en el sentido de que es un mecanismo que busca, i) reducir la distancia entre elector y representante; y, ii) permite sancionar al representante sin tener que esperar a las elecciones.

Genera mayor capacidad de respuesta del elegido frente a los electores, pues, si esté se comporta de forma contraria a lo que impone su condición de representante podrá ser sancionado y se le prohibirá participar en política por un tiempo.

Facilita la expresión de preferencias de la ciudadanía de cara a no considerar adecuados ciertos comportamientos de sus representantes.

Favorece el control entre movimientos políticos, ofreciendo un incentivo al buen comportamiento de cada uno de los representantes que so pena de la afectación de su partido y que se les deslegitimado en el debate público. Sin embargo, resulta negativo que puede favorecer las persecuciones a título individual entre los dignatarios por rencillas particulares o estrategia electoral.

Así las cosas, la pérdida de investidura es un control exógeno que tiende a favorecer la democratización pues: i) facilita la retroalimentación del sistema político más rápido que el voto; ii) genera una mayor respuesta del representante de cara a los representados así como al interés público; iii) fortalece la institucionalidad que facilita la expresión de preferencias de los electores frente a sus representantes de forma más expedita; y iv) aumenta el debate público por la desagregación de los individuos de cada grupo político.

[1] CORTE CONSTITUCIONAL. “Sentencia C-247 de 1995”, (Constitucional 1995). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-247-95.htm>

[2] CONSEJO DE ESTADO. “Sentencia del 28 de mayo de 2019”, 1 (Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo 2019). Disponible en: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/219/11001-03-15-000-2018-03883-01.pdf>

[3] RESTREPO MEDINA, M. A., “Delimitación jurisprudencial y análisis comparativo de los regímenes de pérdida de investidura en Colombia”. Diálogo De Saberes, 2008 121-138.

[4] LINZ, J., “Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?”. Revista Comparative Politics, Vol. 29 No. 4, 1997, Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/422014>

[5] SARTORI, G., “Elementos de Teoría Política”. Alianza Universidad, Madrid, 1994.

[6] WALUCHOW, W., “Una teoría del control judicial de constitucionalidad basada en el common law”. Marcial Pons, Madrid, 2009.

[7] FERRAJOLI, L., “Constitucionalismo más allá del Estado”. Editorial Trotta, Madrid, 2018.

[8] ALCÁNTARA, M., “Las constricciones de la agenda de las reformas políticas. A propósito de la división de poderes”. Revista Departamento De Ciencia Política, 2019, 203-212. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.82549>

[9] CAMARGO GARCÉS, J. C., La construcción del sistema multipartisita colombiano: apertura y violencia (1986-2001). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2019.

[10] CARRILLO FLORES, F., “Responsabilidad pública y lucha anticorrupción. Intervención del Procurador General de la Nación Fernando Carrillo Flórez”. I Foro internacional anticorrupción, Pontificia Universidad Javeriana, 2017

[11] MÉNY, Y., “Corruption, politique et démocratie”. Revista confluences cultutelles. núm, 15, 1995.

[12]. DAHL, R., La poliarquía. Madrid, Tecnos, 1989.