



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

ISSN: 1900-6004

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

Duque Daza, Javier

La silla vacía. La pérdida de escaños de los congresistas en Colombia por corrupción y vínculos criminales

Colombia Internacional, núm. 119, 2024, Julio-Septiembre, pp. 123-153

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint119.2024.05>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81278760005>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# La silla vacía. La pérdida de escaños de los congresistas en Colombia por corrupción y vínculos criminales

Javier Duque Daza  
*Universidad del Valle (Colombia)*

## CÓMO CITAR:

Duque Daza, Javier. 2024. "La silla vacía. La pérdida de escaños de los congresistas en Colombia por corrupción y vínculos criminales". *Colombia Internacional* 119: 123-153. <https://doi.org/10.7440/colombiaint119.2024.05>

RECIBIDO: 3 de octubre de 2023

ACEPTADO: 28 de febrero de 2024

MODIFICADO: 14 de abril de 2024

<https://doi.org/10.7440/colombiaint119.2024.05>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** este artículo tiene tres objetivos: diferenciar los argumentos teóricos sobre la institución de la silla vacía en América Latina; analizar el proceso de cambio institucional que culminó con su implementación en Colombia, y describir cómo se ha efectuado en el periodo entre 2010 y 2024. **Metodología:** la aproximación metodológica tiene tres componentes: uno teórico, otro documental y el análisis con base empírica. El primero está centrado en presentar el contraste de dos enfoques sobre la autonomía, el control y la rendición de cuentas de los partidos políticos y de los parlamentarios. El segundo revisa cómo se reflejan estos enfoques en las reglas sobre la titularidad de las curules (de los partidos o de los congresistas/diputados), la responsabilidad, y las sanciones a los partidos y congresistas cuando violan la ley. El tercero incluye la identificación de los casos de pérdida de las curules, su análisis y la determinación de sus efectos. Las principales fuentes del estudio son las reformas constitucionales, las sentencias de la Corte Suprema y las decisiones de la Fiscalía General sobre condenas a congresistas. Se complementa la información con reportes periodísticos y datos electorales. **Conclusiones:** la silla vacía está establecida en dos países en América Latina (Colombia y Perú). Es una norma jurídica efectiva para sancionar a los partidos políticos y a los legisladores condenados por sus nexos con grupos criminales, corrupción, fraude electoral y otros delitos. Se ha aplicado en dieciocho casos por nexos con el paramilitarismo, el narcotráfico y corrupción. Los partidos afectados han disminuido su rendimiento electoral y sus escaños en el Congreso. **Originalidad:** este es el primer estudio empírico sobre el tema en Colombia.

PALABRAS CLAVE: congresistas; curules legislativas; instituciones; partidos políticos; silla vacía.

## The Empty Chair. The Loss of Congressional Seats in Colombia Due to Corruption and Criminal Ties

**ABSTRACT. Objective/context:** This article has three objectives: to differentiate the theoretical arguments on the empty chair policy in Latin America, to analyze the process of institutional change that culminated with its implementation in Colombia, and to describe how it has been carried out between 2010 and 2024. **Methodology:** The methodological approach has three components: a theoretical part, a documentary component, and an empirically based analysis. The first describes the contrast between two approaches to the autonomy, control, and accountability of political parties and parliamentarians. The second reviews how these approaches are reflected in the rules on seat ownership (of parties or congresspersons/deputies), accountability, and sanctions for parties and congresspersons when they violate the law. The third consists of identifying cases of loss of seats, their analysis, and the determination of their effects. The principal sources of the study are constitutional reforms, Supreme Court rulings, and decisions of the Attorney General's Office on convictions of congressmen. The information is complemented with journalistic reports and electoral data. **Conclusions:** The empty chair policy is established in two Latin American countries (Colombia and Peru). It is an effective legal norm to sanction political parties and legislators convicted for their links with criminal groups, corruption, electoral fraud, and other crimes. It has been applied in eighteen cases due to links to paramilitarism, drug trafficking, and corruption. The affected parties have decreased their electoral performance and their seats in Congress. **Originality:** This is the first empirical study on the subject in Colombia.

**KEYWORDS:** congressmen; empty chair; institutions; parliament seats; political parties.

## Cadeira vazia. A perda de assentos de congressistas na Colômbia devido à corrupção e às ligações criminosas

**RESUMO. Objetivo/contexto:** este artigo tem o objetivo de diferenciar os argumentos teóricos sobre a instituição da cadeira vazia na América Latina, de analisar o processo de mudança institucional que culminou em sua implementação na Colômbia e de descrever como ela foi realizada no período entre 2010 e 2024. **Metodologia:** a abordagem metodológica abrange um componente teórico, um componente documental e uma análise com base empírica. O primeiro se concentra no contraste de duas abordagens sobre a autonomia, o controle e a responsabilidade dos partidos políticos e dos parlamentares. O segundo analisa como essas abordagens se refletem nas regras sobre a propriedade de assentos (de partidos ou congressistas/deputados), sobre a prestação de contas e sobre as sanções para partidos e congressistas quando violam a lei. A terceira inclui a identificação de casos de perda de cadeiras, sua análise e a determinação de seus efeitos. As principais fontes do estudo são as reformas constitucionais, as decisões da Suprema Corte e as decisões da Procuradoria-Geral da República sobre condenações de congressistas. As informações são complementadas por reportagens jornalísticas e dados eleitorais. **Conclusões:** a cadeira vazia está estabelecida em dois países latino-americanos (Colômbia e Peru). É uma norma

legal eficaz para sancionar partidos políticos e legisladores condenados por ligações com grupos criminosos, corrupção, fraude eleitoral e outros crimes. Foi aplicada em 18 casos por vínculos com o paramilitarismo, com o tráfico de drogas e com a corrupção. Os partidos afetados viram seu desempenho eleitoral e suas cadeiras no Congresso diminuir. **Originalidade:** este é o primeiro estudo empírico sobre o assunto na Colômbia.

PALAVRAS-CHAVE: assentos legislativos; cadeira vazia; congressistas; instituições; partidos políticos.

## Introducción

Los partidos y los políticos colombianos son cuestionados con frecuencia y tienen mala prensa. Es ya un lugar común hablar sobre la poca confianza, la desafección y la pérdida de credibilidad entre los ciudadanos. Ambos han sido objeto de numerosos debates académicos, los medios y los analistas se ocupan del tema, los ciudadanos se han movilizado para expresar su inconformidad, y en las dos últimas décadas hubo un referendo (2003) y una consulta popular (2018) que incluían medidas que intentaban limitar las atribuciones y las esferas de acción de los congresistas.

Frente a esta realidad, y bajo la convicción de que las instituciones inciden en la forma como se configura la realidad política, en la distribución del poder, en el mayor o menor pluralismo, en el modo en que actúan los partidos y la clase política, se han implementado en el país varias reformas institucionales. Lo mismo ha sucedido en América Latina, donde la mayoría de países han cambiado o reformado sus constituciones en las tres últimas décadas o han establecido cambios en el sistema electoral. Se han llevado a cabo modificaciones que limitan la reelección de los legisladores o el tamaño de las cámaras, se ha revisado la duración de los mandatos, se han creado medidas de discriminación positiva, se ha regulado la democracia interna en las organizaciones políticas y algunos países han revisado la institución de la inmunidad parlamentaria (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000; Buquet 2007; Freidemberg y Došek 2015 y 2016; García 2006; Garrido 2021; Negretto 2015).

Un aspecto casi ausente en los debates y en los cambios institucionales ha sido el referido a la remoción de los legisladores de sus curules cuando sus titulares cometen delitos o son procesados y condenados.<sup>1</sup> Se ha establecido en

---

1 En Colombia se denomina curules a los escaños en el Congreso. En la mayoría de países se utiliza este último nombre, y en algunos casos se llama Parlamento, Asamblea Nacional o Cámara de Diputados.

algunos casos la revocatoria del mandato como un mecanismo de participación y el derecho de los ciudadanos a remover a quienes han elegido y han defraudado su confianza (Brito 2008; García Campos 2005; Garrido 2021; Vásquez Oruna 2014; Welp 2014). Pero han sido muy limitados los debates sobre la pérdida de las curules o las vacantes definitivas de los diputados/congresistas cuando cometen delitos y son condenados. Los legisladores y los partidos se han atrincherado y han sido reactivos al respecto. Solo en Colombia (desde 2009) y en Perú (2020) se ha establecido y aplicado la pérdida de las curules bajo la denominación de *silla vacía*.

Este artículo se ocupa del caso de Colombia a partir de tres cuestiones centrales: ¿cuáles son los argumentos teóricos a favor y en contra de la institución de la curul vacía o silla vacía? ¿Qué características tuvo el proceso de cambio institucional que culminó con la implementación de la silla vacía en Colombia? ¿Cuál ha sido el balance de la aplicación de este cambio institucional durante su vigencia en el periodo 2010-2023?

Tres enunciados dan respuesta a estas preguntas y sirven de hilos argumentativos del artículo. Cada uno se desarrolla en las respectivas partes del artículo:

Enunciado 1: hay dos concepciones teóricas sobre la remoción y la pérdida de las curules. Una sostiene que los partidos son dueños de las curules, los legisladores (congresistas/diputados/parlamentarios) deben ser blindados con inmunidad, y, cuando cometan delitos, las sanciones deben ser aplicadas exclusivamente a ellos, no a los partidos y, por ende, estos tienen derecho a llenar las vacantes. Si no es así, se violan los derechos de los ciudadanos, quienes deben ser los únicos que pueden premiar o sancionar a políticos y partidos mediante el voto. La otra concepción arguye que los partidos y los legisladores son titulares de las curules, por lo que no debe existir inmunidad parlamentaria. Cuando los legisladores cometan delitos graves, las sanciones tienen que recaer tanto en los partidos como en los legisladores, las curules no deben ser remplazadas y se pierden como penalidad a unos y a otros. Esto se relaciona, a su vez, con dos aspectos importantes sobre los partidos y la regulación social y política a las que están sometidos. Por una parte, la *accountability* y la forma como están sometidos a control y eventuales sanciones. Por otra parte, las instituciones y las condiciones bajo las cuales se da el cambio institucional orientado a estos controles y sanciones.

Enunciado 2: en Colombia ha prevalecido la segunda concepción y esto condujo a que se estableciera la figura de la pérdida de la curul, la silla vacía, a través de una reforma institucional realizada en medio de sucesivas y severas crisis políticas derivadas de los extendidos vínculos de la clase política con organizaciones criminales y con el narcotráfico, y por los recurrentes casos de

corrupción. Se propusieron y aprobaron cambios graduales y sucesivos a través de acuerdos interpartidistas. Tanto los partidos de gobierno como los de oposición llegaron a acuerdos sobre este cambio.

Enunciado 3: la regla que instituyó la pérdida de las curules ha tenido efectos importantes en los partidos y en los legisladores. Han perdido las curules los congresistas y los partidos en dieciocho casos, la mayoría por vínculos con organizaciones criminales y por corrupción. Los partidos sancionados con la pérdida de curules también presentan una tendencia decreciente en su rendimiento electoral y en su número de curules. Han perdido espacios de poder.

Este es un estudio pionero y un análisis de caso centrado en los cambios institucionales, que considera muy importante el contexto sociopolítico en el que estos ocurren y realiza un balance sobre sus efectos.<sup>2</sup> Se asume que el cambio institucional incide en los resultados, pero en conjunción con otros factores sociales y políticos. La metodología utilizada se compone de tres elementos: uno teórico, otro documental y un análisis con base empírica. El primero presenta el contraste de dos enfoques sobre la autonomía, el control y la rendición de cuentas (*accountability*) de los partidos políticos y de sus integrantes que ocupan cargos de elección popular. El segundo se aplica al revisar cómo se reflejan estos enfoques en las reglas sobre la titularidad de las curules (de los partidos o de los congresistas/diputados), la responsabilidad y las sanciones a partidos y congresistas/diputados cuando violan la ley. Se analizaron las constituciones nacionales y las leyes en dieciséis países y el resultado se sintetiza en la tabla 1, que incluye dos tipos de titularidad de las curules según tres dimensiones: responsabilidad, inmunidad parlamentaria y pérdida/retención de las curules. También se realizó el análisis documental en el caso de Colombia, la revisión y el análisis de las leyes y los actos legislativos que regulan la conformación del Congreso, el manejo de los reemplazos en las curules y la pérdida de estas por violación de las leyes. El resultado se sintetiza en la tabla 2. En cuanto al análisis empírico, se identificaron los casos de pérdida de las curules (la silla vacía) mediante la revisión de fuentes hemerográficas, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y los fallos de la Fiscalía en los que se hace mención de los congresistas sujetos de las sanciones y de las causales de su aplicación. Se procedió a identificar los partidos de los congresistas, sus trayectorias y los efectos que tuvieron las pérdidas en la conformación del Congreso y en el tamaño de las bancadas partidistas en cada cuatrienio. Se hizo alusión también al contexto específico de los nexos de

---

2 En Colombia solo existe un trabajo de tipo jurídico sobre la silla vacía, de Giraldo Gómez y Hernández Lozano (2020).

los congresistas con organizaciones criminales y con redes de corrupción. Esto se sintetiza en la tabla 3.

Las fuentes utilizadas fueron, para la primera parte, la bibliografía sobre enfoques teóricos para analizar la responsabilidad de los partidos y su regulación por parte de las autoridades y la sociedad, y las constituciones nacionales y las leyes sobre partidos y cuerpos legislativos. Para la segunda parte se recurrió a la Constitución Política y los cambios institucionales implementados en actos legislativos y leyes, además de la bibliografía sobre cambio institucional en el país. En la tercera parte se recurrió a las sentencias de la Corte Suprema de Justicia sobre condenas a congresistas y las decisiones de la Fiscalía General, los datos electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la información que proveen fuentes periodísticas puntuales.

## 1. Rendición de cuentas de los partidos y los legisladores y cambio institucional

Los partidos políticos se desempeñan en distintos escenarios, en el Gobierno, en la esfera de la competencia electoral, y en los cuerpos legislativos, sean congresos, parlamentos o asambleas nacionales. Hay un debate emergente en América Latina sobre el desempeño partidista en el tercer escenario, la autonomía en sus decisiones, y la rendición de cuentas y el control que deben ejercer sobre ellos las agencias estatales y la sociedad. Específicamente, se trata del problema sobre en quién deben recaer la responsabilidad y las sanciones cuando funcionarios de elección popular (para el caso, los congresistas, o diputados o parlamentarios) cometen delitos graves sancionados con prisión, es decir: ¿las responsabilidades y sanciones deben recaer en los partidos o en los legisladores? Y, derivado de esto, cuando son numerosas y reiteradas estas conductas: ¿bajo qué condiciones es más probable que se establezca el cambio institucional que incluya reglas que sancionen a los partidos y legisladores que cometen este tipo de delitos?

La búsqueda de respuesta a estas preguntas incluye dos coordenadas teóricas. Por una parte, la rendición de cuentas. En las democracias actuales se han incorporado mecanismos e instancias de control y sanción sobre los gobernantes y representantes electos, especialmente sobre quienes ocupan posiciones centrales en el sistema político, formas de *accountability* interinstitucional (Morlino 2020). Se considera que esta labor debe estar a cargo de una red de agencias estatales que ejerzan control y sanción, es decir, *accountability* horizontal, que “implica la obligación de gobernantes y funcionarios de acatar los límites legales/constitucionales de sus respectivas jurisdicciones, tanto en el respeto de otras jurisdicciones públicas (que he llamado la obligación de no transgresión)

como de no anteponer intereses privados a los intereses públicos” (O’Donnell 2001, 90). Aquí se incluye tanto la justicia (fiscalías), como diversas agencias de control (procuradurías, ministerios públicos, contralorías, auditorías, consejos de Estado). También se suele contemplar formas de *accountability* vertical: la electoral, que ejercen los ciudadanos al sancionar en las urnas a los partidos y candidatos que consideran que han violado su confianza o la ley, que han fallado en su labor legislativa o que no han representado intereses colectivos; y la social, que involucra a las organizaciones de la sociedad y a los medios de comunicación que hacen seguimiento, exigen rendición de cuentas, y denuncian conductas inadecuadas, ilegales o antisociales de los políticos, los gobernantes y los partidos (Cunill 2001; O’Donnell 2001; Peruzzoti y Smulovitz 2001).

Por otra parte, el cambio institucional. Las reglas, los caminos pautados de acción bajo los cuales funcionan las democracias, y que regulan, posibilitan y limitan los campos de actuación de los actores, sus estrategias y los resultados, no son perennes. Muchas reglas, incluso el conjunto de estas consignadas en las constituciones, cambian en la medida en que se modifican los entornos sociales y políticos (Negretto 2015).<sup>3</sup> Las instituciones políticas son el resultado de procesos históricos concretos que tienen lugar en un tiempo y un espacio determinados. No surgen de forma espontánea ni operan en el vacío, por el contrario, derivan de las correlaciones de poder, producto de las negociaciones entre diversos actores políticos (Schultze 1998; Steinmo y Thelen 1992). Las relaciones y asimetrías de poder inciden en qué cambia y cómo cambia. Quien o quienes tengan más poder están en condiciones de mantener el equilibrio existente y negarse a aprobar cambios o vetarlos; también tienen la posibilidad de contribuir a que se realicen si contribuyen a sostener o a mejorar sus posiciones (Rothstein 2001). En tal sentido, las propuestas de cambio de actores menos poderosos suelen ser menos frecuentes y es probable que fracasen.

No obstante, bajo ciertas coyunturas críticas, se pueden establecer cambios, aunque estos impliquen ciertas pérdidas para los actores políticos centrales. Este tipo de situaciones constituyen momentos de alta tensión social y política y de retos para los arreglos institucionales vigentes. Las coyunturas críticas se configuran cuando los actores políticos posicionados en condiciones favorables para sus intereses se ven enfrentados a retos que no pueden eludir sin generar cambios en las reglas de juego (Collier y Collier 1991). Aunque los cuerpos legislativos tienden a ser renuentes a hacer transformaciones que puedan afectar sus posiciones, se presenta una conjunción de determinadas fuerzas sociales y políticas

---

3 En esta parte se retoman algunas consideraciones hechas en Duque Daza (2011).

que presionan por el cambio, y los actores con mayores cuotas de poder actúan como una de las partes en las negociaciones y acuerdos. Debido a las presiones cambiantes, estas situaciones suelen generar innovaciones institucionales, nuevos arreglos, nuevos pactos (Duque Daza 2011).

En cuanto a la *accountability*, el control y la sanción por conductas de los legisladores que violan la ley, hay dos perspectivas opuestas. Para una, la responsabilidad reside en los individuos, en los legisladores, no en los partidos. Este punto de vista considera que los partidos son autónomos en sus decisiones y no deben ser sometidos a sanciones, por agencias de control ni por la justicia, por las conductas de sus militantes. Estas organizaciones deben autorregularse, crear códigos internos de disciplina, contar con mecanismos que adviertan sobre trasgresiones, y con sanciones y protocolos que permitan hacer seguimiento y verificación de las trayectorias de sus integrantes. Cuando sus diputados/congresistas cometan un delito, se asume que la responsabilidad es individual y la sanción debe recaer exclusivamente en las personas, no en el partido: el partido no es el criminal, no es el corrupto, no es el que viola la ley, son sus militantes, sus congresistas/diputados (Baucells 2017). Por lo anterior, las sanciones en contra de quienes son avalados y elegidos por los partidos no deben ser extensivas a estos: los diputados o congresistas no son más que actores delegados de los partidos y, si cometen delitos, deben ser ellos los sancionados (Soriano 2002). Adicionalmente, se asume que la rendición de cuentas de los partidos debe hacerse ante los ciudadanos a través de las elecciones (*accountability* electoral). Las sanciones a los partidos por conductas delictivas de sus integrantes desconocen la voluntad popular y, por lo tanto, violan los principios democráticos.

Este tipo de sanciones se consideran contrarias al derecho de representación popular (Badeni 2011; Giraldo Gómez y Hernández Lozano 2020). En el caso de los delitos graves cometidos por un legislador, no se debe castigar al partido con la pérdida de la curul, por cuanto esta no es de la persona, sino del partido. La norma y su aplicación deben ser muy restrictivas y limitadas por la posibilidad de restar a un partido uno o varios congresistas/diputados elegidos legítimamente y dejar sin vigencia la voluntad popular. Las sanciones a los partidos afectan la representación regional y en ciertos casos pueden llegar a dejar una región o un distrito electoral sin representación, cuando es pequeño o cuando se aplica a varios parlamentarios a la vez (“Debate: ¿debe aprobarse” 2014). Por lo anterior, como una forma de blindaje, se reivindica la inmunidad parlamentaria de los legisladores y la potestad para que sean los partidos quienes decidan levantarla y permitir que sus congresistas/diputados sean procesados por la justicia, incluso con la posibilidad de negarse a levantarla, aun en casos de delitos graves.

Desde la otra perspectiva, se considera que la autonomía de los partidos es relativa y que estos tienen que ser regulados, tienen que cumplir las leyes y las normas, y están sujetos a los controles y sanciones por parte de la justicia. Los partidos y los políticos deben someterse a procesos de *accountability* legal e interinstitucional u horizontal, es decir, ser controlados, regulados y, cuando sea del caso, sancionados. Las sanciones constituyen dispositivos de persuasión para evitar o intentar evitar que trasgredan la ley. Tanto los congresistas/diputados como el partido cumplen una función de representación y los ciudadanos votan por ambos; por ello, ambos son responsables frente a la sociedad. Por lo anterior, los políticos que obran por fuera de la legalidad deben ser sancionados, al igual que los partidos a los que pertenecen. Los partidos son responsables por el personal al que reclutan, por quienes avalan y presentan como sus candidatos (Mainwaring 2003).

Excluir de la responsabilidad política y penal a los partidos va en contra de los propósitos de reconstrucción de su confianza y credibilidad, y del combate a la corrupción (Santana 2020). Este argumento es válido, incluso en los casos en los que los partidos son débilmente institucionalizados, poco organizados, sin disciplina o con débil disciplina y poca cohesión, y en los que los políticos cambian de partido. Si un partido acepta a los políticos por conveniencia electoral para fortalecer sus bancadas parlamentarias, está en la obligación de asumir la responsabilidad cuando estos violan las leyes, son condenados y son despojados de su curules. La existencia de sanciones incentiva a la organización, pues los partidos se ven forzados a establecer procedimientos internos de regulación, estudio y análisis de la idoneidad de sus miembros o militantes.

Así, cuando un legislador pierde su lugar en la corporación para la cual ha sido elegido porque está faltando a los preceptos básicos de cualquier ciudadano, también el partido debe ser sancionado porque es responsable de su militante. Se debe impedir que haya un reemplazo del diputado/congresista que ha sido condenado o imputado por delitos graves. No se puede exonerar al partido, pues la responsabilidad no es solo individual.

Desde este enfoque se considera inapropiada la inmunidad parlamentaria en un sentido fuerte: no solo por lo que digan o argumenten durante el ejercicio de sus funciones parlamentarias y por cualquier voto que emitan, sino también como protección contra las acciones civiles, administrativas o penales. Uno de los argumentos centrales para rechazarla es que apela a privilegios de los diputados/congresistas frente a las autoridades, especialmente las de orden judicial. Es un privilegio anacrónico, un rezago de los comienzos de los parlamentos cuando se requería protegerlos frente al poder excesivo de los reyes y su eventual arbitrariedad e influencia, o la manipulación de la justicia (García 1989; Kelsen 1977;

Ponceau 2005; Santaolalla 1990). Otro argumento es que esta inmunidad —peor aún en los extremos en los que los partidos son mayoritarios o suman mayorías para negar su levantamiento a sus diputados/congresistas— le resta autoridad y legitimidad a la justicia, por cuanto viola los principios de universalidad e imparcialidad y afecta el principio básico de la separación y el balance entre poderes. Con la inmunidad parlamentaria el Poder Legislativo limita y desautoriza al Poder Judicial. Además, se corre el riesgo de que los parlamentos o congresos se conviertan en refugio de criminales (Murillo de la Cueva 1990).

En síntesis, estas dos posiciones se diferencian en cuatro aspectos: a quién pertenece la curul (al partido, o al elegido y al partido); quién debe responder en los casos de delitos graves (el diputado/congresistas, o el diputado/congresista y el partido); la concepción sobre la representación (el partido es el que representa y canaliza intereses, o ambos: los diputados/congresistas y el partido); la inmunidad (debe existir como protección y blindaje, o no debe existir). Como corolario: las dos perspectivas son diferentes respecto a la pérdida de las curules (para una son los diputados/congresistas los que deben ser removidos y los partidos pueden reemplazarlos; para la otra, debe removerse al político electo y el partido debe perder la curul).

A partir de estas consideraciones sobre los dos enfoques, una mirada general a los países de América Latina permite diferenciar cuatro tipos de situaciones con sus respectivos casos:

1. Las curules son de los partidos y estos tienen derecho a reemplazar las vacantes: las curules son ocupadas por los individuos, pero pertenecen al partido; cuando los diputados/congresistas cometen delitos y son condenados deben responder solo ellos, mientras que el partido no tiene responsabilidad; existe inmunidad parlamentaria, la cual debe ser levantada para que los legisladores puedan ser procesados; hay reemplazo de las vacantes de los diputados/congresistas cuando son condenados por delitos graves.
2. Las curules son de los partidos y tienen derecho a reemplazar las vacantes: los mismos atributos señalados en el punto anterior, pero sin inmunidad parlamentaria.
3. Las curules son de los partidos y de los diputados/congresistas y no tienen derecho a reemplazar las vacantes: las curules son ocupadas por los individuos y pertenecen a estos, pero también a los partidos; cuando los diputados/congresistas cometen delitos y son condenados, los partidos también son responsables; hay inmunidad parlamentaria, la cual debe ser levantada por los partidos para que los diputados/congresistas puedan ser procesados; no hay reemplazo de las vacantes

de los diputados/congresistas cuando estos son condenados por delitos graves (curules vacías).

4. Los partidos y los diputados/congresistas no son dueños de las curules y no tienen derecho a llenar las vacantes: los mismos atributos señalados en el tercer punto, pero sin inmunidad parlamentaria.

Estas cuatro situaciones, y los países que corresponden a ellas, se pueden visualizar en la tabla 1. A este resultado se llegó revisando las constituciones nacionales y las respectivas leyes que establecen las reglas para la pérdida o conservación de las curules o escaños cuando los legisladores incurren en delitos y son condenados o imputados por la justicia.

**Tabla 1.** Modalidades de pérdida o permanencia de las curules en América Latina

	Responsabilidad en el caso de delitos	Sin inmunidad parlamentaria	Con inmunidad parlamentaria		Reemplazo de los legisladores
Las curules son de los partidos	Individual (legisladores)	Bolivia Costa Rica Honduras Panamá	Argentina El Salvador Guatemala Uruguay México	Nicaragua Paraguay Ecuador Brasil Chile	Sí
Las curules son de los partidos y de los congresistas	Individual (legisladores) y colectiva (los partidos)	Colombia	Perú		No

**Fuente:** elaboración del autor con base en: Argentina: Constitución política, 1994, arts. 69-70; Ley 25320 de 2000. Bolivia: Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009. Brasil: Constitución política de 1988; Ley 9096, actual Ley de los Partidos Políticos. Chile: Constitución Política de 1989; Código Procesal Penal 19696. Colombia: Constitución Política de 1991; Acto Legislativo 02 de 2015.

Costa Rica: Constitución Política de 1961. Ecuador: Constitución política de 2008. El Salvador: Constitución política de 1983; Decreto Legislativo 307 de 2013. Guatemala: Constitución Política de la República de 1985, art. 160. Honduras: Constitución Política de 1982, art. 202. México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2017 y reformas, arts. 57 y 108-111.

Nicaragua: Constitución Política de 1987, arts. 132-139. Panamá: Constitución Política de 1994, arts. 141-147. Paraguay: Constitución política de 1992, arts. 187 y 191. Perú: Constitución Política de 1993, art. 93; Resolución Legislativa del Congreso 002-2014-2015 CR, 20 de marzo de 2015. Uruguay: Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1967, arts. 112-115.

Solo en Colombia y en Perú existe la pérdida de la curul y se denomina *silla vacía*. ¿Qué factores incidieron para que en estos dos casos se diera el cambio institucional que estableció la sanción de la pérdida de las curules para legisladores y partidos? Como se planteó anteriormente, en ciertas coyunturas críticas los actores

políticos con mayores cotas de poder y que resultan definitivos para propiciar el cambio institucional llegan a acuerdos para modificar las reglas de juego, incluso si pueden afectarlos de forma negativa. Esto sucede cuando hay presiones desde la sociedad organizada, los medios y las agencias estatales de control que aplican sanciones y alertan sobre conductas de los partidos y de los legisladores. En ambos países se aprobó con argumentos similares: crisis de credibilidad y confianza en los partidos y nexos de numerosos legisladores con organizaciones criminales y con corrupción.

En Perú la figura de la curul vacía se aprobó en 2015 en una coyuntura de crisis de gobernabilidad, en medio de numerosas movilizaciones y protestas sociales, de creciente desconfianza en los partidos y de inestabilidad política cuando se acercaban las elecciones generales de 2016. Durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), hubo varios escándalos políticos en esferas gubernamentales nacionales y que involucraron a algunas personas de la cúpula del Estado.<sup>4</sup> Uno de los argumentos más reiterados por los medios y los analistas fue que se esperaba frenar la influencia del narcotráfico en la política y en los partidos (Muñoz y Guibert 2016). Se estableció que

perderá la curul durante el resto del periodo parlamentario, el partido o alianza de partidos políticos vigentes cuyo representante en el Parlamento Nacional haya sido destituido en el cargo como consecuencia de una condena judicial firme, vinculada a los delitos contra la salud pública en la modalidad de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o trata de personas y por lavado de activos proveniente de estos ilícitos. (Congreso de la República del Perú 2015)

La norma fue aprobada por 72 votos a favor y 17 en contra, y hubo una abstención (“Debate: ¿debe aprobarse” 2014). Entre la minoría que se opuso se argumentó que esta medida violaba la elección de los 130 congresistas votados popularmente y afectaría especialmente a las regiones que contaban solo con un congresista, pues de decretarse la curul vacía quedarían sin representación (Congreso de la República del Perú 2015).

En los debates en el Congreso se argumentó que se hacía tomando el ejemplo del caso colombiano, único hasta ese momento en América Latina.

---

4 El expresidente Humala está vinculado al caso de corrupción de Odebrecht y habría recibido tres millones de dólares de esta empresa para su campaña.

## 2. Cambio institucional y nueva responsabilidad de los partidos en Colombia

Colombia constituye un caso de volatilidad institucional que se expresa en la sucesión de numerosos cambios normativos en un periodo corto (Duque Daza 2011; Perelli 2006). Durante el periodo 1991-2022 se dieron en el país reformas institucionales que incluyeron la nueva Constitución política de 1991, la cual se ha reformado 55 veces (Novoa 2021). Entre las reformas que han modificado elementos del sistema electoral y de los partidos están las de 1993 (Acto Legislativo 03/1993), 2003 (Acto Legislativo 01/2003), 2004 (Acto Legislativo 02/2004), 2009 (Acto Legislativo 01/2009), 2011 (Ley 1475 /2011) y 2015 (Acto Legislativo 02/2015).

La Constitución fue el producto de una Asamblea Nacional Constituyente en una coyuntura crítica de alta violencia y de presión de diversas organizaciones de la sociedad (Dugas 1993; Duque Daza 2011). Las demás reformas se realizaron a través del Congreso mediante negociaciones entre partidos, primero bajo un sistema bipartidista (hasta 2002) y después bajo un sistema multipartidista fragmentado. Hubo también la convocatoria a un referendo que resultó fallido por cuanto solo se aprobó una de las quince preguntas. Los cambios han sido parciales, continuos e incrementales (Morlino 2020; Rothstein 2001). En lo electoral, se ha manteniendo un núcleo constante que incluye la representación proporcional, el sistema presidencialista y el bicameralismo, y sobre estos se han ido incorporando elementos nuevos durante tres décadas.<sup>5</sup>

En cuanto a las curules, la ruta del cambio transcurrió por cinco momentos e incluyó la prohibición-restitución-prohibición de las suplencias de los congresistas, la introducción de la silla o curul vacía y la ampliación de los delitos asociados a esta (ver tabla 2).

---

5 Entre estos, el cambio del sistema de conversión de votos en curules Hare a D'Hondt, el umbral electoral, las circunscripciones especiales de minorías, el balotaje, la financiación mixta de campañas, la prohibición de la doble militancia, la circunscripción única para Senado, la prohibición de la acumulación de mandatos, la ampliación de las inhabilidades de los congresistas, las listas únicas partidistas, la ley de bancadas, el estatuto de la oposición y las curules temporales para la desmovilizada guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

**Tabla 2.** Cambios que pueden afectar la conformación del Congreso de la República de Colombia

Cambio institucional	Procedimiento	Contenido del cambio o de la propuesta
Constitución Política de 1991	Asamblea Nacional Constituyente	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eliminación de los suplentes por ausencia temporal del titular</li> <li>➤ Reemplazo del congresista ante falta absoluta</li> <li>➤ Eliminación de la inmunidad parlamentaria</li> </ul>
Acto Legislativo 03 de 1993	Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Establece los reemplazos de los congresistas por faltas absolutas, entre estas, por sentencia condenatoria en firme</li> </ul>
Propuesta gubernamental	Referendo	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pregunta 3: si estaban de acuerdo con que los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tuvieran suplentes y las vacancias por sus faltas absolutas fueran suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista. Por renuncia voluntaria no sería reemplazada la curul</li> </ul>
Acto Legislativo 01 de 2009	Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eliminación de las suplencias</li> <li>➤ Introducción de la silla vacía por pertenencia, promoción o financiación a (o de) grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, o si los congresistas deciden presentarse por un partido distinto</li> </ul>
Ley 1475 de 2011	Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Prohibición para presentar candidatos a los partidos cuando se trate de condenas ejecutoriadas por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad</li> <li>➤ Pérdida de investidura por violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales</li> </ul>
Acto Legislativo 02 de 2015	Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se mantiene la prohibición de las suplencias</li> <li>➤ Se amplían las causales de la silla vacía y se agregan delitos de corrupción</li> </ul>

**Fuente:** elaboración del autor con base en las normas citadas.

El primer momento consistió en la eliminación de la figura de los suplentes con la Constitución Política de 1991. En el anterior ordenamiento institucional, los congresistas (también los diputados y concejales en el nivel local) tenían suplentes que los reemplazaban por faltas temporales o absolutas.

Esto permitía las negociaciones entre titulares y suplentes para la agregación de votos en las elecciones e incluía acuerdos para la distribución del tiempo de permanencia en la curul; también facilitaba el acceso al Congreso de personas desconocidas y sin el respaldo electoral, amparadas por el nombre de un político conocido. Asimismo, posibilitaba el acceso a la inmunidad parlamentaria a los titulares y a los suplentes (como sucedió en 1982 cuando fue elegido el narcotraficante Pablo Escobar a la Cámara de Representantes por Antioquia como suplente de Jairo Ortega Ramírez). Los suplentes reemplazaban a los titulares si estos eran condenados o tenían problemas legales. Con la nueva Constitución se estableció que, en caso de falta absoluta de un congresista, debía reemplazarlo el candidato no elegido de la lista que seguía en el orden descendente. Por faltas temporales no había reemplazos y la curul quedaba temporalmente vacía (Constitución Política de 1991, arts. 134 y 261). También se excluyó la inmunidad parlamentaria (art 186).

Como se planteó en el anterior apartado, cuando hay coyunturas críticas, los cambios institucionales son presionados por las circunstancias. En este caso, tras una gran movilización social y política que promovió la Asamblea Nacional Constituyente en un contexto de violencia insurgente, narcoterrorismo, paramilitarismo, violencia contra los partidos de izquierda y líderes políticos, la composición pluralista, las deliberaciones y los acuerdos en su interior permitieron impulsar algunas reformas, entre ellas las relacionadas con la composición del Congreso y el régimen de los congresistas (Carrillo 2021; Dugas 1993).

En el segundo momento, el primer Congreso posconstitucional cambió la Constitución. En 1993 los nuevos congresistas establecieron los reemplazos para las faltas absolutas y temporales (Acto Legislativo 03 de 1993). Se determinó que las faltas serían suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondieran a la misma lista electoral (art. 2). Se consideraron faltas absolutas la muerte, y la renuncia motivada y aceptada por la plenaria de la respectiva corporación. También, la pérdida de la investidura, la incapacidad física permanente y la sentencia condenatoria en firme.

A diferencia de la anterior coyuntura crítica, la mayoría de los congresistas revocados por la Asamblea Nacional Constituyente fueron reelegidos y terminaron por imponerse las mayorías de las facciones de los partidos Liberal y Conservador, y restablecieron *de facto* las suplencias, incluso para los casos de congresistas con vínculos criminales. Los congresistas restablecieron uno de los privilegios prohibidos en lo que sería una de las primeras de las numerosas reformas a la nueva Constitución. Quienes manejaban las mayores cotas de poder impusieron sus intereses.

El tercer momento ocurrió una década después, cuando hubo un intento fallido de prohibición de las suplencias a través de un referendo propuesto por el

presidente Álvaro Uribe Vélez durante su primer mandato (2002-2006). Aunque el presidente ganó las elecciones en primera vuelta con una amplia ventaja (54,5 % de los votos frente al 32,7 % de Horacio Serpa Uribe del Partido Liberal) y conformó una macrocoalición mayoritaria (68 de los 102 senadores y 116 de los 165 representantes a la Cámara) que le permitió sacar adelante la gran mayoría de sus programas y proyectos, en el referendo los congresistas no movilizaron a sus electores y tampoco hubo una movilización ciudadana de respaldo a la propuesta (Duque Daza 2011). El referendo fracasó y solo se aprobó una pregunta. Entre las no aprobadas estaba la 3, que consultaba a los ciudadanos si estaban de acuerdo con que los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tuvieran suplentes, que las vacancias por faltas absolutas fueran reemplazadas por los candidatos no elegidos de la misma lista y que la renuncia voluntaria no fuera suplida.<sup>6</sup> De nuevo quedó claro que los partidos mayoritarios manejados por los congresistas no estaban dispuestos a establecer cambios institucionales que perjudicaran sus intereses y eran reacios a cambiar las reglas que afectarían sus posiciones de poder y pusieran en riesgo sus curules.

El cuarto momento se dio en 2009, cuando se abolieron las suplencias y se estableció la figura de la silla vacía al final del segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010). Lo que no se había ratificado en el referendo lo aprobó el Congreso, en el que el presidente mantuvo amplias mayorías. ¿Qué había sucedido entre 2003 y 2009 que incidió para que se diera el cambio institucional?

El país pasaba por un momento crítico de violencia y había sido convulsionado por el escándalo de los vínculos de la clase política con grupos paramilitares. El paramilitarismo se había extendido gradualmente desde finales de la década de 1970, en un contexto de debilidad estructural del Estado, disminución de su capacidad para ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza, y por la extendida cooptación de diversas autoridades y esferas gubernamentales por parte de organizaciones criminales. Muchos de estos grupos inicialmente fueron contrainsurgentes y actuaron contra la presencia y las acciones de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), en alianza con agentes del Estado, ganaderos y grandes propietarios. Luego derivaron hacia otras actividades; la

---

6 La propuesta de referendo fue aprobada en el Congreso (previo hundimiento de los puntos concernientes a la revocatoria del Congreso y al establecimiento de un sistema unicameral), pero en las elecciones obtuvo menos del 25 % del censo electoral. El mínimo requerido era de 6.267.443 votos (con un potencial de 25.069.773). Solo fue aprobada la pregunta 1, que se refería a los impedimentos para ejercer cargos y postularse a elecciones a quienes hubieran sido condenados por la comisión de delitos que afectarían el patrimonio del Estado; obtuvo 6.293.807 votos (Registraduría Nacional del Estado Civil 2003).

mayoría se vinculó con organizaciones de narcotráfico y actuaron en contra de la población civil. Cometieron asesinatos individuales y colectivos, desplazaron a millones de pobladores rurales y de pequeños centros urbanos, y se apropiaron de tierras de forma ilegal. Se expandieron de forma rápida por casi todo el país y, adicionalmente, se aliaron con sectores de la clase política (Álvarez 2007; Ávila 2012; Duncan 2005; Duque Daza 2014; Hoyos 2009; López 2005). Numerosos congresistas elegidos en 1998, 2002 y 2006 fueron vinculados a investigaciones por sus vínculos con el paramilitarismo y hubo decenas de condenados.<sup>7</sup> El antecedente más cercano de estos nexos de congresistas con la criminalidad y la corrupción fue el escándalo denominado “Proceso 8.000” con el que se develaron los vínculos de congresistas con organizaciones del narcotráfico en la segunda mitad de la década de 1990, por lo que fueron condenados por el delito de enriquecimiento ilícito 25 congresistas (Cepeda Ulloa 1996; Duncan 2005; Duque Daza 2020).<sup>8</sup> Además, desde la promulgación de la Constitución muchos otros congresistas habían perdido su investidura por violar el régimen de inhabilidades y algunos habían sido condenados por delitos de corrupción.<sup>9</sup>

Así, con el recuerdo reciente del Proceso 8.000 y cuando estaba en su cenit el escándalo de la parapolítica, surgieron diversas propuestas entre algunos políticos, académicos y periodistas encaminadas a sancionar a los políticos y a los partidos involucrados con la criminalidad. La senadora Gina Parody, quien había sido elegida en 2006 por el Partido Social de Unidad Nacional, planteó adelantar las elecciones para superar la crisis de legitimidad que estaba afectando al Congreso. Propuso también la pérdida de los votos de los congresistas que se vieran implicados en procesos judiciales que conllevaran a su retiro del Legislativo. También Gustavo Petro, entonces senador del Polo Democrático

---

7 Un informe consolidado indicaba que al 2016 habían sido investigados 199 congresistas por parapolítica, de los cuales 42 habían sido condenados, y todavía seguían en investigación 73. Estos vínculos se presentaron entre 1997 y 2006 (“El informe que indica” 2016).

8 El Proceso 8.000 fue como se denominó el escándalo de infiltración del dinero del narcotráfico en las campañas electorales en las elecciones de 1994 y que condujo a la cárcel a más de dos decenas de congresistas y a personajes políticos importantes del país. Este proceso se relacionó con la financiación de la campaña del candidato presidencial Ernesto Samper Pizano, del Partido Liberal, con los mismos recursos del denominado “cartel de Cali”. El presidente fue acusado en la Cámara de Representantes, la cual precluyó el proceso.

9 Entre 1991 y 2017, hasta cuando rigió la única instancia, en el Consejo de Estado se radicaron 571 solicitudes de pérdida de investidura y se decretaron 71: 22 por violación al régimen de inhabilidades, 14 por violación al régimen de incompatibilidades, 13 por indebida destinación de dineros públicos, 12 por violación al conflicto de intereses, 4 por inducir a otros a hacer contribuciones a partidos políticos, 4 por tráfico de influencias, 1 por no tomar posesión del cargo y 1 por inasistencia a plenarias. Desde el 2018, 11 han pasado por las dos instancias y han perdido sus derechos. En total, entre 1991 y 2021 se decretó la muerte política para 90 congresistas (Corporación Excelencia en la Justicia 2022).

Alternativo (PDA), exguerrillero del M-19, quien había denunciado estos nexos criminales de los congresistas, se unió a la propuesta de adelantar las elecciones, incluidas las presidenciales, y sin reelección para ninguno. El director del Partido Liberal, el expresidente César Gaviria, manifestó que su partido estaba dispuesto a que se adelantaran las elecciones del 2010 si servían para depurar el Congreso (Ardila Arrieta 2008). También hubo integrantes de Cambio Radical y del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) que se expresaron a favor de una reforma.

Álvaro Uribe y los partidos de la coalición de Gobierno se opusieron a estas propuestas. El presidente manifestó que eran cambios que “daban un salto al vacío” y que debilitaban la confianza de los inversionistas. Los partidos aliados del presidente (Centro Democrático, Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática, Colombia Viva, Convergencia Democrática, Partido Conservador, Partido de la U y Cambio Radical) también se opusieron a la iniciativa por el riesgo de perder las mayorías en el Congreso, dado el gran número de sus congresistas que estaban siendo investigados. Muchos congresistas plantearon que se declararían impedidos porque eran objeto de investigaciones o habían reemplazado a congresistas condenados o investigados (Ardila Arrieta 2008). El ministro del Interior, Carlos Holguín Sardi, fue vocero de esta posición y declaró: “Tenemos la obligación de mantener la gobernabilidad y defender las mayorías” (“Reforma política permanece viva” 2008). No era fácil la situación para estos partidos que se debatían entre asumir los efectos negativos para sus bancadas si se aprobaba la silla vacía y la necesidad de mostrarse ante la opinión pública interesados en sanear la política en el país.

Había una gran presión de los partidos de oposición (PDA, Partido Liberal y minorías étnicas y cristianas), de algunos medios de comunicación, de columnistas y de académicos, de numerosas organizaciones de la sociedad civil y de la Misión de Observación Electoral (MOE). Se convocaba a audiencias públicas y a diario se debatía el tema en la radio, en la televisión y en las redes sociales. Mientras tanto, la justicia seguía llamando a congresistas y excongresistas por presuntos nexos criminales y muchos renunciaban a sus curules y eran reemplazados por otros del mismo partido.

En medio de la gran presión y de la encrucijada en que se veían los partidos de gobierno, se fue creando un ambiente de mayor consenso y el proyecto de reforma avanzó en el Congreso. A través de un proceso de aprendizaje en el que podía resultar más costoso ante la opinión pública no realizar la reforma que hacerla, finalmente fue aprobada, aunque con limitaciones (Acto Legislativo 01 de 2009, arts. 6 y 10). Se estableció que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tendrían suplentes, pero se abrió un gran abanico de

excepciones: podrían ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, sanción disciplinaria, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a (o por) grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, o cuando el miembro de una corporación pública decidiera presentarse por un partido distinto.

También se estableció la silla vacía: no podría ser reemplazado un legislador (tampoco los concejales y diputados) a partir del momento en que le fuera proferida orden de captura dentro de un proceso penal por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a (o por) grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria tendría como efecto la pérdida definitiva de la curul para él y para su partido. Se aplicaría a los congresistas elegidos desde el 2016 para que, quienes votaran por su aprobación, no incurrieran en legislación en causa propia. Esta decisión solo fue protestada por el Polo Democrático Alternativo, que señaló que la norma conducía a la impunidad en caso de vínculos de políticos con paramilitares que habían sido o fueran condenados durante el cuatrienio 2016-2020.

A diferencia de la Constitución de 1991, que correspondió a un cambio institucional en una coyuntura crítica (Collier y Collier 1991), en la que, además del diseño de las reglas, entró en juego el contexto sociopolítico, y de la reforma de 1993, que se realizó mediante la fuerza suficiente por parte de las diversas facciones de los partidos Liberal y Conservador, y en la que imperaron los intereses de quienes tenían más poder, en esta ocasión se hizo mediante un amplio acuerdo partidista, producto del aprendizaje (Olsen y Peters 1993) por parte de los actores políticos que veían en riesgo sus propias posiciones ante los cuestionamientos de los medios, el desprestigio, la pérdida de legitimidad entre la población y las acciones judiciales. Se trató de tres formas diferentes de adelantar un cambio institucional, que dan sustento al enfoque del neoinstitucionalismo de contexto, que sostiene que las reformas no se realizan solo a partir de la racionalidad inherente de las reglas para generar mayor estabilidad y equilibrios. Las reglas importan, pero su concreción depende de las situaciones específicas, de las dinámicas sociales y políticas, y de las correlaciones de poder entre actores en momentos determinados (Schultze 1998; Steinmo y Thelen 1992).<sup>10</sup>

---

10 Elementos similares al neoinstitucionalismo de contexto se encuentran en el neoinstitucionalismo sociológico. Una síntesis de estos y de los tipos de cambio institucional en coyunturas críticas, por fuerza suficiente y por aprendizaje, se encuentra en Peters (2003).

El quinto momento tuvo lugar con la reforma constitucional establecida mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, durante el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018). Esta reforma recibió el impulso inicial de algunos congresistas de partidos minoritarios. En 2013, varios senadores de la Alianza Social Independiente (ASI), congresistas de la Alianza Verde y el PDA se pronunciaron a favor de ampliar las causales de la pérdida de la curul. También recibió el respaldo de un sector minoritario del Partido Social de Unidad Nacional. Una vez reelegido Juan Manuel Santos, se conformó una coalición mayoritaria con el Partido de la U, Cambio Radical, los partidos Conservador y Liberal, Opción Ciudadana y ASI (sumaban 70 de los 102 senadores y 129 de los 166 representantes a la Cámara). Además, el Gobierno tuvo el apoyo de la Alianza Verde y el PDA en algunos proyectos como el proceso de paz con las FARC y la reforma de equilibrio de poderes de 2015 (“Así se quedó Santos con la ASI” 2014; Galvis 2014). Se dieron las condiciones para un acuerdo y se aprobó la reforma, aunque se eliminó otro punto que incluía limitar la reelección de congresistas a tres periodos. El ambiente de impulso al proceso de paz con la guerrilla de las FARC y la inclusión de los partidos en la administración del Estado con cuotas en los ministerios y demás dependencias públicas contribuyeron a que esta iniciativa tuviera éxito. Fue un complemento al cambio institucional realizado en el periodo anterior.

En lo sucesivo, la silla vacía se aplicaría en los casos en que los congresistas fueran condenados por pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; o por delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y delitos de lesa humanidad. Tampoco serían reemplazados quienes renunciaran, si eran vinculados a procesos penales por la comisión de estos delitos o por faltas temporales de aquellos contra quienes se profiriera orden de captura. Para evitar afectar la representación en algunos departamentos, se estableció que, si el número de congresistas de una circunscripción electoral se reducía a la mitad o menos por efecto de la silla vacía, se debía convocar a elecciones para llenar las vacantes en el caso de que faltaran más de veinticuatro meses para la terminación del periodo.

Así, desde la expedición de la Constitución de 1991 transcurrió un cuarto de siglo para que el propio Congreso, en medio de presiones de la opinión pública, de los medios de comunicación, académicos, organizaciones sociales y partidos minoritarios, implementara con todas sus consecuencias la pérdida de las curules para los congresistas y los partidos, cuando los legisladores incurrieran en delitos graves y fueran llamados por la justicia a responder por ellos. Se dio mediante un proceso lento y gradual, y como respuesta estratégica de sobrevivencia por parte de los partidos predominantes, y por la presión de los partidos

minoritarios que durante este periodo fueron ganando espacios, electores y curules en el Congreso. Las reformas se dieron en un contexto de cambios en las correlaciones de fuerza, por cuanto durante la vigencia del sistema bipartidista las transformaciones que afectaban a los congresistas fueron siempre muy limitadas.

### 3. Los casos y sus motivaciones

La silla vacía se ha aplicado en dieciocho casos: siete han sido por nexos de congresistas con grupos paramilitares; seis, por corrupción; uno, por concierto para delinquir y corrupción; dos, por narcotráfico; uno, por corrupción y fraude electoral; y uno, por presunto lavado de activos (finalmente no se comprobó el delito). En todos los casos se ha aplicado a congresistas de partidos que han participado de las coaliciones de gobierno en su respectivo cuatrienio: la mayoría de casos han sido del Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U (siete), y los demás, de Cambio Radical (tres), el Partido Liberal (tres), el Partido Conservador (dos) y el Centro Democrático (uno). Solo un caso corresponde a partidos que han estado en la oposición, el de Seusis Pausivas Hernández, alias Jesús Santrich, del Partido Comunes, que resultó del proceso de paz del Gobierno de Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC.

En la tabla 3 se incluyen los casos, los partidos y las razones de la aplicación de la silla vacía.

**Tabla 3.** Casos en los que se ha aplicado la figura de la Silla vacía en Colombia, 2010-2023

	Nombre	Partido	Causal
2010-2013	Piedad Zuccardi (Senado)	Partido de la U	Vínculos con grupos paramilitares
	Dilían Francisca Toro (Senado)	Partido de la U	Presunto lavado de activos
	Fuad Rapag (Senado)	Partido de la U	Vínculos con grupos paramilitares
	Javier Cáceres (Senado)	Cambio Radical	Vínculos con grupos paramilitares
	Carlos Alberto Escobar (Cámara)	Partido Liberal	Vínculos con grupos paramilitares
	Álvaro Pacheco Álvarez (Cámara)	Partido Liberal	Vínculos con grupos paramilitares
	Jaime Cervantes Varelo (Cámara)	Cambio Radical	Vínculos con grupos paramilitares
2014-2018	Álvaro Ashton Giraldo (Senado)	Partido Liberal	Vínculos con grupos paramilitares y corrupción
	Martín Emilio Morales Diz (Senado)	Partido de la U	Narcotráfico y vínculos con grupos paramilitares
	Bernardo Elías Vidal (Senado)	Partido de la U	Corrupción / lavado de activos
	Musa Besayle (Senado)	Partido de la U	Corrupción / vínculos con grupos paramilitares

	Nombre	Partido	Causal
2018-2022	Aída Merlano (Senado)	Partido Conservador	Corrupción electoral
	Eduardo Pulgar (Senado)	Partido de la U	Corrupción
	Richard Aguilar (Senado)	Cambio Radical	Corrupción
	Jesús Santrich (Cámara)	Comunes	Vínculos con narcotráfico
	Jimmy Díaz (Cámara)	Partido Conservador	Concierto para delinquir y peculado
	Edwin Ballesteros (Cámara)	Centro Democrático	Corrupción
2022-2026	Mario Castaño (Senado)	Partido Liberal	Corrupción

**Fuente:** elaboración del autor con base en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia: expediente 28436, 11 de abril de 2012, caso Javier Enrique Cáceres Leal; expediente 35843, 24 de abril de 2013, caso Jaime Cervantes Varelo; expediente 34099, 19 de diciembre de 2014, caso Piedad Zuccardi; expediente 46335, 21 de enero de 2016, caso Carlos Alberto Escobar Córdoba; expediente 31244, 24 de julio de 2013, caso Fuad Emilio Rapag; expediente 02276, 26 de septiembre de 2018, caso Martín Emilio Morales Diz; expediente 53914, 22 de mayo de 2019, caso Álvaro Pacheco Álvarez; expediente 56400, 27 de mayo de 2020, caso Aída Merlano; expediente 00300, 21 de junio de 2021, caso Eduardo Pulgar; expediente 52892, 29 de julio de 2021, caso Bernardo Elías Vidal; expediente 00021, 28 de septiembre de 2021, caso Jimmy Díaz Burbano; expediente 00542, 15 de junio de 2023, caso Mario Castaño.

Bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, en su primer gobierno (2010-2014), se aplicó la silla vacía en siete ocasiones. En este periodo el sistema de partidos contaba con catorce agrupaciones políticas con representación en el Congreso y la silla vacía afectó a tres de los partidos más grandes: al Partido de la U, tres veces, y a los partidos Liberal y Cambio Radical, dos veces cada uno. Los tres hacían parte de la coalición de gobierno de la Unidad Nacional y fueron de los más señalados por vinculación de sus congresistas al delito de concierto para delinquir por sus nexos con grupos paramilitares. Cinco casos fueron por nexos con grupos paramilitares y uno, por presunto lavado de activos.<sup>11</sup>

El siguiente cuatrienio corresponde al segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018). Durante este periodo aún tenían repercusión las

11 Por cuestión de espacio no se describen los nexos con los grupos ilegales, que están contenidos en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia citadas en la bibliografía. La información de todos los casos es tomada de las sentencias y la prensa citada.

investigaciones a congresistas por nexos con grupos paramilitares y se aplicó la silla vacía en cuatro casos, tres al Partido de la U y uno al Partido Liberal.

En el periodo 2018-2022 retornó a la presidencia la coalición liderada por Álvaro Uribe Vélez con el candidato Iván Duque Márquez (2018-2022). Estas elecciones fueron las primeras después del proceso de paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y la guerrilla de las FARC. Hubo importantes cambios en la composición del Congreso: el partido con mayor representación fue el Centro Democrático, seguido de Cambio Radical en ascenso, y de los partidos Conservador y Liberal que mantuvieron sus lugares. El más afectado por la aplicación de la silla vacía fue el Partido de la U. Por primera vez contó con curules las FARC, según lo pactado en el proceso de paz (cinco en cada Cámara).

Se aplicó la silla vacía en seis casos, cinco por corrupción y uno por narcotráfico. En el país hay numerosos antecedentes comprobados de fraude y manipulación electoral (Duque Daza 2018). Después de decenas de casos en que políticos de muchos partidos han sido sancionados por fraude y manipulación del proceso electoral, por primera vez se aplicó la silla vacía por delitos electorales. La senadora Aída Merlano, del Partido Conservador, fue condenada a once años de prisión por fraude electoral. Ella había sido representante a la Cámara (2014-2018) y diputada departamental (2011-2014) asociada con Roberto Gerlein, del Partido Conservador y el más antiguo senador del país, entre 1968 y 2021. También se aplicó en otros cinco casos, uno para cada partido: Partido de la U, Cambio Radical, Partido Conservador, Centro Democrático y Comunes.

El caso del Partido Comunes es especial. Se aplicó al representante a la Cámara Seusis Pausivas Hernández, conocido como Jesús Santrich, exintegrante de la guerrilla de las FARC y uno de los negociadores en el proceso de paz con el Gobierno de Juan Manuel Santos. Ocupó una de las curules del Partido Comunes en la Cámara y en diciembre de 2019 le fue ordenada una medida de aseguramiento por narcotráfico, y luego se aprobó su extradición a Estados Unidos. Ante este evento decidió unirse a una disidencia que regresó a la lucha armada (“Así se fugó Jesús Santrich de Colombia” 2021).<sup>12</sup>

El más reciente caso de silla vacía es el de Mario Castaño, senador del Partido Liberal. Con una carrera de más de dos décadas de funcionario público, fue elegido representante a la Cámara (2014-2018), senador para el periodo 2018-2022 y reelegido en el 2022. Fue detenido antes de su posesión, acusado de concierto para delinquir, interés indebido en la celebración de contratos, peculado, concusión y estafa. Las indagaciones permitieron verificar que actuaba como

---

12 Sobre este caso hay muchas dudas y especulaciones en torno a un presunto entrapamiento por parte de la Drug Enforcement Administration (DEA, por sus siglas en inglés).

intermediario entre particulares y autoridades para la concesión de contratos en cuatro departamentos y por ello recibía un porcentaje. La red involucraba al menos a setenta personas investigadas. Castaño aceptó los cargos y se sometió a condena anticipada. En un hecho sin antecedentes, el Senado inició incompleto por la aplicación de la silla vacía (“El exsenador Mario Castaño aceptó” 2022).

En síntesis, durante la vigencia de la figura de la silla vacía (2010-2023) se ha aplicado en dieciocho casos a congresistas de los partidos vinculados a las coaliciones gubernamentales de su momento, excepto el caso de Comunes. La mayoría de las veces ha sido por nexos con organizaciones criminales, seguidos de casos de corrupción y narcotráfico.

## Conclusiones

El balance de la aplicación de la silla vacía en el país incluye cinco consideraciones centrales:

- a. Colombia y Perú son los únicos países de América Latina en los que se ha implementado esta figura. En los debates en Colombia se impuso la visión según la cual: i) no debe existir inmunidad parlamentaria (lo cual se instituyó desde 1991); ii) los partidos y los políticos deben estar sujetos a rendición de cuentas horizontal o interinstitucional; iii) la responsabilidad por la comisión de delitos por parte de los congresistas recae en ellos, pero también en los partidos, porque son los que avalan a los candidatos y deben responder por ellos; iv) la sanción a los partidos puede incentivar mayores controles, regulaciones y vigilancia interna; y v) si hay mayores sanciones y mayor autorregulación, es posible que los partidos y los políticos se vayan relegitimando y mejoren su imagen en la sociedad.
- b. El proceso de cambio institucional que permitió establecer la silla vacía en Colombia fue gradual y contó con el apoyo de una amplia mayoría en el Congreso, bajo un sistema multipartidista fragmentado y en el contexto de una severa afectación de la legitimidad de gran parte de los partidos y de la clase política. La confianza en los partidos se vio debilitada por los vínculos extendidos de integrantes de la clase política con organizaciones criminales paramilitares, con narcotraficantes y por su involucramiento en numerosos casos de corrupción. Se dieron tres tipos de cambio institucional: en coyuntura crítica, por fuerzas suficientes y por aprendizaje. En ellos incidió no solo la búsqueda de la mejor forma de conformar el Congreso, sino también los contextos sociopolíticos específicos y la correlación de fuerzas políticas.

- c. Los cinco partidos que más poder concentraron en el periodo 2010-2022 fueron sancionados con la silla vacía. Asimismo, todos presentaron una tendencia decreciente en el número de curules. El Partido de la U fue el más afectado (con 7 de los 18 casos) y también fue el de mayor descenso en sus curules (pasó de ser el que tenía más escaños en el Congreso en 2010 al quinto lugar en 2022, con una disminución de 76 a 25 curules). Le siguen los partidos Conservador (pasó de 58 a 40 congresistas) y Liberal (pasó de 55 a 46 curules). Considerando las elecciones al inicio y final del periodo, solo Cambio Radical tiene más curules que al comienzo, aunque presentó un descenso drástico entre 2018 y 2022 (de 46 a 27 congresistas, es decir, perdió 19 curules). También el Centro Democrático disminuyó sus curules (tabla 4).

**Tabla 4.** Variación en el número de curules de los partidos que han sido sancionados con la silla vacía, 2010-2022

	2010-2014		2014-2018		2018-2022		2022-2026		Comparación 2010-2022	
	Sen.	Cám.	Sen.	Cám.	Sen.	Cám.	Sen.	Cám.	Sen.	Cám.
<b>Partido de la U</b>	28	48	21	37	14	25	10	15	- 18	- 33
<b>Partido Liberal</b>	17	38	17	39	14	35	14	32	- 3	- 6
<b>Partido Conservador</b>	22	36	18	27	14	21	15	25	- 7	- 11
<b>Cambio Radical</b>	8	16	9	16	16	30	11	16	+ 3	0
<b>Centro Democrático</b>	---	---	20	19	19	32	13	15	- 7*	- 4*
<b>Total</b>	75	138	85	138	77	143	63	103	---	---
<b>Porcentaje del total</b>	(75,0)	(83,6)	(85,0)	(83,1)	(77,0)	(83,1)	(59,4)	(54,8)	---	---

\* Compara 2014 y 2022.

**Fuente:** elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil (2003).

¿Inició la aplicación de la silla vacía en la conducta de los electores y en la pérdida de curules de estos partidos? Las actuaciones delincuenciales de los congresistas y las sanciones a que son sometidos los partidos pueden influir en su rendimiento electoral y en el decrecimiento de sus curules en el Congreso, si consideramos que estas afectan su imagen, su credibilidad y los niveles de confianza entre los ciudadanos,

más en una época en la cual las noticias se difunden ampliamente por los medios de comunicación tradicionales y a través de las redes sociales. Además, estos hechos son incorporados en los discursos y en la confrontación política por parte de los partidos minoritarios y alternativos, y son utilizados como un arma electoral. Pero también pueden incidir otros factores, lo que trasciende el alcance de este artículo.

- d. Hay algo que es menos visible que las sanciones y la pérdida de curules. Algunos de los que han sido condenados y sancionados con la silla vacía han logrado que sus familiares reciban el aval de sus partidos, los reemplacen y “hereden” sus curules: seis de los dieciocho congresistas removidos de sus curules han sido reemplazados por familiares: a Piedad Zuccardi, senadora del Partido de la U, la sucedió su hijo Andrés García Zuccardi (2014-2018 y 2018-2022); a Álvaro Pacheco Álvarez, del Partido Liberal, lo reemplazó su esposa, Gilma Díaz Arias, elegida representante por Caquetá (2022-2026); la senadora Laura Ester Fortich Sánchez, elegida en 2018 y reelegida en 2022, es la esposa del hermano del exsenador Álvaro Ashton, David Ashton; en Córdoba, la curul dejada por Bernardo Elías Vidal, del Partido de la U, fue ocupada por su hermano Julio Alberto Elías Vidal, elegido en 2018 a la Cámara y en 2022-2026 al Senado. De este mismo partido, la curul de Musa Besayle fue ocupada por su hermano Johny Moisés Musa Besayle, elegido en los dos periodos siguientes al Senado (2018 y 2022). En cuanto al exsenador Eduardo Pulgar, en 2022 apoyó en su elección al Senado a Claudia María Pérez, esposa de su hermano Fredy Pulgar. Finalmente, como se mencionó, la exsenadora Dilian Francisca Toro fue elegida gobernadora del Valle del Cauca (2016-2019). Después entró a dirigir el Partido de la U y, de nuevo, fue elegida senadora para el periodo 2024-2027.
- e. Adicionalmente, hay que resaltar que en Colombia los políticos condenados pueden perder los privilegios económicos, el estatus y la posición que se derivan de sus cargos, pero reciben un trato benévolo por parte de la justicia. Algunos congresistas condenados reciben la casa por cárcel; otros son reclusos en guarniciones militares y, en el peor de los casos, en pabellones especiales de las cárceles en donde cuentan con comodidades, lujos y un trato preferencial. No reciben el trato de criminales, sino de huéspedes transitorios. Las cárceles suelen ser cómodos lugares de estadía (“La nueva Catedral” 2011; “Lujos en cárceles colombianas” 2021).

Finalmente, hay que señalar que, aunque han perdido espacios de poder, predominan las percepciones negativas sobre ellos y fueron sancionados con la silla vacía, en algunos casos los partidos mantienen sus modos de obrar político. Cuando hay que decidir sobre avales a las candidaturas, en algunos partidos impera el pragmatismo y valoran especialmente a quienes cuentan con maquinarias electorales locales eficientes, con recursos para mantenerlas, y con capacidad para movilizar apoyos políticos y económicos. Esto se verifica con los avales concedidos a familiares de excongresistas condenados o investigados por graves delitos y a otros personajes avalados sin considerar sus antecedentes, las acusaciones previas ni sus trayectorias cuestionadas.

La aplicación de la silla vacía tiene potencial persuasivo para que congresistas y partidos políticos ajusten sus conductas a la legalidad. Hasta ahora ha sido aplicada en casos importantes de poderosos partidos y legisladores, y cabría esperar que haga que se implementen más controles internos en los partidos.

## Referencias

1. Álvaro, Miriam. 2007. "La parapolítica: la infiltración paramilitar en la clase política colombiana". *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Coloquios. "Organización de partidos en América Latina: procesos competitivos y prácticas informales". Congreso de Latinoamericanistas Europeos (Ceisal), Bruselas, 11-14 de abril. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.4636>
2. Ardila Arrieta, Laura. 2008. "Las cuentas de la silla vacía". *El Espectador*, 2 de junio. <https://www.elespectador.com/politica/las-cuentas-de-la-silla-vacia-article-17355/>
3. "Así se fugó Jesús Santrich de Colombia". 2021. *El Universal*, 18 de mayo. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/asi-se-fugo-jesus-santrich-de-colombia-JK4639784>
4. "Así se quedó Santos con la ASI". 2014. *Lasillavacia.com*, 30 de abril. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/asi-se-queda-santos-con-la-asi>
5. Ávila, Ariel 2012. *Poder local, estructuras políticas y crimen en Colombia*. Bogotá: Fescol; Idea. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09886.pdf>
6. Badeni, Gregorio. 2011. *Tratado de derecho constitucional*. Buenos Aires: La Ley.
7. Baucells Lladó, Joan. 2017. "Autorregulación y prevención de delitos en los partidos políticos". *Revista General de Derecho Penal* 28: 1-44. [https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2017/200497/rgdp\\_a2017n28p1iSPA.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2017/200497/rgdp_a2017n28p1iSPA.pdf)
8. Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ciudad de México: Cal y Arena.
9. Buquet, Daniel. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16: 35-49. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/233>
10. Carrillo, Fernando. 2021. *4 de julio de 1991. Treinta años de la Constitución*. Bogotá: Planeta.

11. “Castaño aceptó cargos por corrupción y será condenado”. 2022. *El Espectador*, 21 de septiembre. <https://www.elespectador.com/judicial/exsenador-mario-castano-acepto-cargos-por-corrupcion-y-su-sentencia-llegara-pronto/>
12. Cepeda Ulloa, Fernando. 1996. “Origen, desarrollo y desenlace del Caligate”. En *Colombia contemporánea*, editado por Saúl Franco, 299-315. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
13. Collier, Ruth y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regimen Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
14. Congreso de la República del Perú. 2015. “Pleno del Congreso inicia debate de proyecto de ley que propone figura de la curul vacía”. Congreso del Perú, 5 de marzo. <https://www.congreso.gob.pe/index.php?K=263&id=1717>
15. Corporación Excelencia en la Justicia. 2022. “Concierto para delinquir, el mayor delito cometido por congresistas, y violación al régimen de inhabilidades, la razón por la que más pierden su investidura”. <https://cej.org.co/destacados-homepage/>
16. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. 2012. Expediente 28436, 11 de abril. Caso Javier Enrique Cáceres Leal.
17. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. 2013. Expediente 35843, 24 de abril. Caso Jaime Cervantes Varelo.
18. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. 2014. Expediente 34099, 19 de diciembre. Caso Piedad Zuccardi.
19. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. 2016. Expediente 46335, 21 de enero. Caso Carlos Alberto Escobar Córdoba.
20. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia. 2013. Expediente 31244, 24 de julio. Caso Fuad Emilio Rapag.
21. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia. 2018. Expediente 02276, 26 de septiembre. Caso Martín Emilio Morales Diz.
22. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia. 2019. Expediente 53914, 22 de mayo. Caso Álvaro Pacheco Álvarez.
23. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia. 2020. Expediente 56400, 27 de mayo. Caso Aída Merlano.
24. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia. 2021a. Expediente 00300, 21 de junio. Caso Eduardo Pulgar.
25. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia. 2021b. Expediente 52892, 29 de julio. Caso Bernardo Elías Vidal.
26. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia. 2021c. Expediente 00021, 28 de septiembre. Caso Jimmy Díaz Burbano.
27. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia. 2023. Expediente 00542, 15 de junio. Caso Mario Castaño.
28. Cunill, Nuria. 2001. “Nudos críticos de la *accountability* social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina”. En *Controlando la política*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 193-217. Buenos Aires: Temas.
29. “Debate: ¿debe aprobarse la figura de la curul vacía?”. 2014. *El Comercio*, 11 de noviembre. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/debate-debe-aprobarse-figura-curul-vacia-304626-noticia/>

30. Dugas, John. 1993. "El desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente". En *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, coordinado por John Dugas, 45-91. Bogotá: Universidad de los Andes.
31. Duncan, Gustavo. 2005. *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
32. Duque Daza, Javier. 2011. "Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional 1991-2011". *Papel Político* 16 (2): 421-460.
33. Duque Daza, Javier. 2014. "Gobernanza criminal. Cogobierno entre políticos y paramilitares en Colombia". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 66 (241): 347-380. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094>
34. Duque Daza, Javier. 2020. *Las urnas contaminadas*. Medellín: La Carreta.
35. "El informe que indica que la parapolítica no es cosa del pasado". 2016. *Semana*, 17 de abril. <https://www.semana.com/nacion/articulo/procuraduria-adelanta-519-investigaciones-por-parapolitica-y-bacrimpolitica/470010/>
36. Freidenberg, Flavia y Tomas Došek. 2015. "Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia". En *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 73-103. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
37. Freidenberg, Flavia y Tomas Došek. 2016. "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)". En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, editado por Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chanto, 25-62. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.
38. Galvis, Miguel Antonio. 2014. "Silla vacía por corrupción: una herramienta útil". *Razón Pública*, 1.º de diciembre. <https://razonpublica.com/silla-vacia-por-corrupcion-una-herramienta-util/>
39. García, Fátima. 2006. *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Barcelona: Cidob.
40. García Campos, Alan. 2005. "La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico". *Quid Iuris* 1: 25-40.
41. García López, Eloy. 1989. *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*. Madrid: Tecnos.
42. Garrido López, Carlos. 2021. "La renovación del mandato en las democracias de América Latina". *Teoría y realidad constitucional* 47: 323-353. <http://dx.doi.org/10.5944/trc.47.2021.30721>
43. Giraldo Gómez, Julián y Éder Hernández Lozano. 2020. "La silla vacía: aplicación jurídica y sus consecuencias". *Inciso* 22 (1): 27-56. <http://dx.doi.org/10.18634/incj.22v.1i.1029>
44. Hoyos, Diana Rocío. 2009. "Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral". *Análisis Político* 22 (65): 13-32. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45957>
45. Kelsen, Hans. 1977. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Editorial Labor.
46. "La nueva Catedral". 2011. *Verdadabierta.com*, 2 de julio. <https://verdadabierta.com/la-nueva-catedral/>
47. López, Claudia. 2005. "Del control territorial a la acción política". *Arcanos* 11: 39-47.

48. “Lujos en cárceles colombianas”. 2021. *Infobae*, 10 de abril. <https://villavoalreves.co/lujos-en-la-picota-cinco-volquetas-se-necesitaron-para-sacar-celulares-licores-comida-pertenecientes-a-los-narcos/>
49. Mainwaring, Scott. 2003. “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”. En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna, 3-33. Oxford: Oxford University Press.
50. Morlino, Leonardo. 2020. *Calidad democrática entre líderes y partidos*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral
51. Muñoz, Paula y Yamilé Guibert. 2016. “Perú: el fin del optimismo”. *Revista de Ciencia Política* 36 (1): 313-338. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100014>
52. Murillo de la Cueva, Pablo Lucas. 1990. “Sobre las inmunidades parlamentarias”. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) 69: 189-199.
53. Negretto, Gabriel. 2015. *La política del cambio institucional en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
54. Novoa, Armando. 2021. *30 años después: a pesar de 5 reformas la Constitución de 1991 mantiene su identidad*. Bogotá: Indepaz.
55. O'Donnell, Guillermo. 2001. “Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones”. En *Controlando la política*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 87-102. Buenos Aires: Temas.
56. Olsen, Johan P. y Guy Peters. 1996. “Learning from Experience?”. En *Lesson from Experience: Experimental Learning from Administrative Reform in Eight Democracies*, editado por Johan Olsen y Guy Peters, 1-36. Oslo: Scandinavian University press.
57. Perelli, Carina. 2006. “Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la práctica”. *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 203-211. <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/7876>
58. Peruzzoti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2001. “Accountability social: la otra cara del control”. En *Controlando la política*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 23-52. Buenos Aires: Temas.
59. Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
60. Ponceau, Hélène. 2005. Parliamentary Privileges and Immunities, Association of Secretaries General of Parliaments, 113th Assembly of the Inter-Parliamentary Union. Minutes of the Autumn Session. Ginebra. [http://www.asgp.info/documents/Geneva\\_2005/Geneva\\_Plenary\\_Minutes\\_October\\_2005.pdf](http://www.asgp.info/documents/Geneva_2005/Geneva_Plenary_Minutes_October_2005.pdf)
61. “Reforma política permanece viva, pero con respirador artificial”. 2008. *El Tiempo*, 29 de mayo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4215811>
62. Registraduría Nacional del Estado Civil. 2003. “Histórico de resultados electorales”. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales-.html>
63. Rothstein, Bo. 2001. “Las instituciones políticas: una visión general”. En *Nuevo manual de ciencia política*, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, 199-246. Madrid: Itsmo.
64. Santana Vega, Dulce. 2020. “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”. *Política Criminal* 15 (29): 76-110. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992020000100076>
65. Santaolalla, Fernando. 1990. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa-Calpe.

66. Schultze, Rainer-Olaf. 1998. “En torno al debate actual”. En *Presidencialismo renovado*, editado por Dieter Nohlen y Mario Fernández, 57-67. Caracas: Nueva Sociedad.
67. Soriano, Ramón. 2002. “La inmunidad de los parlamentarios: más privilegios que garantía”. *Jueces para la Democracia* 43: 28-33.
68. Steinmo, Sven y Kathleen Thelen. 1992. “Historical Institutionalism in Comparative Perspective”. En *Historical Institutionalism in Comparative Politics: State, Society and Economy*, editado por Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, 369-404. Nueva York: Cambridge University Press
69. Vásquez Oruna, Essy Mirella. 2014. “Las pretensiones revocatorias: el caso de Lima”. En *Una onda expansiva: las revocatorias en el Perú y América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 67-92. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
70. Welp, Yanina. 2014. “De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas”. En *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, editado por Yanina Welp y Uwe Serdült, 247-266. Quito: CNE-ID.

— —

**Javier Duque Daza** es doctor en Ciencia Política de Flacso (México) y magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor titular de la Universidad del Valle (Colombia). Sus líneas de investigación se relacionan con las instituciones políticas, la teoría de la democracia, las elecciones, la corrupción y los partidos políticos. Últimas publicaciones: “Luis Carlos Galán y el Nuevo Liberalismo en Colombia, 1979-1989. La frustración de una alternativa política”, *Desafíos* 34 (1): 1-34, 2022, <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11037>; y “El plebiscito de 1957 en Colombia. El pacto de élites y su referendación popular”, *Revista Criterio Libre* 19 (35): 252-268, 2021, <https://doi.org/10.18041/1900-0642/criteriolibre.2021v19n35.8375>. ✉ [jduqued86@hotmail.com](mailto:jduqued86@hotmail.com) \* <https://orcid.org/0000-0001-9996-4835>