



PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE **CONGRESISTAS**

-GARANTÍA DE LA DOBLE INSTANCIA-

Decisiones de segunda instancia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

PÉRDIDA DE INVESTITURA DE CONGRESISTAS

-Garantía de la doble instancia-

Decisiones de segunda instancia de la Sala Plena de lo
Contencioso Administrativo del Consejo de Estado





Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

CONSEJO DE ESTADO 2019

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez
Presidente

Álvaro Namén Vargas
Vicepresidente

CONSEJEROS DE ESTADO

Sección Primera

Oswaldo Giraldo López
Nubia Margoth Peña Garzón
Hernando Sánchez Sánchez
Roberto Augusto Serrato Valdés

Sección Segunda

William Hernández Gómez
Sandra Lisset Ibarra Vélez
César Palomino Cortés
Carmelo Perdomo Cuéter
Rafael Francisco Suárez Vargas
Gabriel Valbuena Hernández

Sección Tercera

Martín Bermúdez Muñoz
María Adriana Marín
Alberto Montaña Plata
Ramiro Pazos Guerrero
Jaime Enrique Rodríguez Navas
Guillermo Sánchez Luque

Marta Nubia Velásquez Rico
Nicolás Yepes Corrales
Carlos Alberto Zambrano Barrera

Sección Cuarta

Stella Jeannette Carvajal Basto
Milton Fernando Chaves García
Julio Roberto Piza Rodríguez
Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Sección Quinta

Luis Alberto Álvarez Parra
Rocío Araújo Oñate
Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez
Carlos Enrique Moreno Rubio

Sala de Consulta y Servicio Civil

Óscar Dario Amaya Navas
Germán Alberto Bula Escobar
Édgar González López
Álvaro Namén Vargas

Comité Editorial

Directora

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

Editores

Carolina Valenzuela Cortés
Fabio Jiménez Bobadilla

Diseño y Diagramación

Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".

Tabla de contenido

Índice de casos	6
Índice de causales.....	7
Presentación.....	10
Sentencias de segunda instancia	13
Índice temático.....	67

Índice de casos

Nombre del congresista	Cargo	No. ficha
Aida Merlano Rebolledo	Representante a la Cámara (periodo 2014-2018) Senadora de la República (periodo 2018-2022)	13
Aida Merlano Rebolledo	Senadora de la República (periodo 2018-2022)	15
Aurelijus Rutenis Antanas Mockus Sivickas	Senador de la República (periodo 2018-2022)	12
Christian José Moreno Villamizar	Representante a la Cámara (período 2014-2018)	2
Claudia Nayibe López Hernández	Senadora de la República (periodo 2014-2018)	4
Diego Javier Osorio Jiménez	Representante a la Cámara (2018-2022)	11
Gustavo Francisco Petro Urrego	Senador de la República (periodo 2018-2022)	14
Gustavo Londoño García	Representante a la Cámara (período 2018-2022)	8
“Jesús Santrich”	Representante a la Cámara (período 2018-2022)	7
Luz Adriana Moreno Marmolejo	Representante a la Cámara (periodo 2014-2018)	1
Musa Abraham Besaile Fayad	Senador de la República (periodos 2010-2014 y 2014-2018)	10
Nidia Marcela Osorio Salgado	Representante a la Cámara (periodo 2010-2014) Senadora de la República (2014-2018)	3
Plinio Edilberto Olano Becerra	Senador de la República (periodos 2006-2010 y 2010-2014)	9
Raymundo Elías Méndez Bechara	Representante a la Cámara (periodo 2014-2018)	16
Sara Elena Piedrahíta Lyons	Representante a la Cámara (período 2014-2018)	5
Víctor Manuel Ortiz Joya	Representante a la Cámara (período 2018-2022)	6

Índice de causales

Número de radicación	Causales	No. Ficha
11001-03-15-000-2018-00320-01 2019-05-07	<p>Régimen de conflicto de intereses Constitución Política: "Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses".</p>	4
11001-03-15-000-2019-01598-01(PI) 2019-09-17	<p>Régimen de inhabilidades / Ejercicio de autoridad Constitución Política: "Artículo 183: "Los congresistas perderán su investidura: "1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses". "Artículo 179. No podrán ser congresistas: "(...)" "2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección".</p>	11
11001-03-15-000-2018-02417-01(PI) 2019-10-08	<p>Régimen de inhabilidades / Gestión de negocios Constitución Política: "Artículo 183: "Los congresistas perderán su investidura: "1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses". Constitución Política: "Artículo 179. No podrán ser congresistas: "(...)" 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.</p>	12

11001-03-15-000-2018-04505-01(PI)	<p>Régimen de inhabilidades/Vínculo por matrimonio con funcionario que ejerza autoridad civil o política</p> <p>Constitución Política. "Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura: "1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses".</p> <p>Constitución Política: "Artículo 179: No podrán ser congresistas: "(...)"</p> <p>"5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política".</p>	6
<p>11001-03-15-000-2018-00318-01(PI) 2018-06-13</p> <p>11001-03-15-000-2018-02035-01(PI) 2019-02-05</p> <p>11001-03-15-000-2018-02151-01(PI) 2019-03-27</p> <p>11001-03-15-000-2018-02332-01(PI) 2019-05-07</p> <p>11001-03-15-000-2018-02405-01(PI) 2019-11-19</p>	<p>Inasistencia</p> <p>Constitución Política. "Artículo 183: Los congresistas perderán su investidura: "(...)"</p> <p>"2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura".</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>5</p> <p>16</p>
<p>11001-03-15-000-2018-03883-01(PI) 2019-05-28</p> <p>11001-03-15-000-2018-02616-01(PI) 2019-10-29</p>	<p>No tomar posesión del cargo</p> <p>Constitución Política: "Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura: "(...)"</p> <p>"3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueron llamados a posesionarse".</p> <p>"(...)"</p> <p>"Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor".</p>	<p>7</p> <p>15</p>

<p>11001-03-15-000-2018-04339-01(PI) 2019-07-30</p>	<p>Violación al régimen de conflicto de intereses y tráfico de influencias debidamente comprobado Constitución Política: "Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura: "1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses". "(...)" "5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado".</p>	<p>8</p>
<p>11001-03-15-000-2018-00316-01 2019-07-30</p>	<p>Tráfico de influencias debidamente comprobado Constitución Política: "Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura: "(...)" "5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado".</p>	<p>9</p>
<p>11001-03-15-000-2018-00317-01(PI) 2019-08-27</p>	<p>Constitución Política: "Artículo 180. Los congresistas no podrán: "(...)" "2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.</p> <p>Constitución Política: "Artículo 183: "Los congresistas perderán su investidura: "1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses". "(...)" "4. Por indebida destinación de dineros públicos". "5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado".</p>	<p>10</p>
<p>11001-03-15-000-2018-01294-01(PI) (2019-10-22)</p>	<p>Violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada. Constitución Política: "Artículo 109".</p>	<p>13</p>
<p>11001-03-15-000-2019-00970-01(PI) 2019-10-22</p>	<p>Constitución Política: Artículo 122 Inciso final: "(...)" "Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño".</p>	<p>14</p>

PRESENTACIÓN

En el año 2018 el Consejo de Estado presentó el libro titulado “Pérdida de Investidura de Congresistas 1991-2017”. En esta obra se compilaron, de manera organizada, íntegra y accesible, todas las providencias proferidas en la materia por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el periodo 1991-2017; facilitando la consulta temática y casuística de las decisiones adoptadas durante 26 años de ejercicio de la Corporación como juez constitucional en única instancia.

La obra definió la figura de pérdida de investidura, describió su evolución en la jurisprudencia a partir de datos confiables y facilitó la comprensión de las causales de pérdida de investidura. Lo que, sin duda, constituyó una garantía a la seguridad jurídica, al exponer las decisiones judiciales de una forma práctica y sintética.

La pérdida de investidura es una sanción a los congresistas por la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses, incluso, hay lugar a ella cuando se incurre en otras causales establecidas en la Constitución.

En la obra se indicó que la sanción de pérdida de investidura no solo implica que el congresista pierde su calidad, sino que además queda inhabilitado de manera permanente para ejercer esta dignidad.

Así mismo, vale la pena reiterar que la Pérdida de Investidura es una acción pública y constituye un derecho político fundamental¹. Es un instrumento que permite materializar el principio democrático, cuya finalidad última es garantizar la transparencia absoluta de los miembros de las corporaciones públicas en relación con sus actuaciones, en la medida que permite: desterrar prácticas indebidas, depurar conductas indecorosas, evitar abusos de poder con fines personales, garantizar el interés público y recuperar el prestigio del órgano legislativo.

En esa línea, el juicio de pérdida de investidura tiene una naturaleza ética –pues está orientado a dignificar y enaltecer la calidad de los representantes del pueblo en las corporaciones públicas– y otra sancionatoria o punitiva, que busca castigar la defraudación al principio de representación política que deviene por razón exclusiva y directa del mandato que genera el voto popular.

Las causales para sustentar la solicitud de pérdida de investidura se encuentran consagradas –principalmente– en el artículo 183 de la Constitución Política, estas consisten en: (i) la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses; (ii) la indebida destinación de dineros públicos; (iii) el tráfico de influencias debidamente comprobado; (iv) la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura; y, (v) no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueron llamados a posesionarse.

¹ Corte Constitucional, sentencia SU 1159/03.

No obstante, otras normas constitucionales también establecen causales para que un Congresista pierda la investidura, tales como: (vi) la violación de los topes máximos en la financiación de campañas públicas (artículo 109); (vii) efectuar cualquier tipo de contribución a partidos, movimientos o candidatos o inducir a otros a que lo hagan (artículo 110), y, (viii) quien, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, de lugar a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño (inciso final del artículo 122).

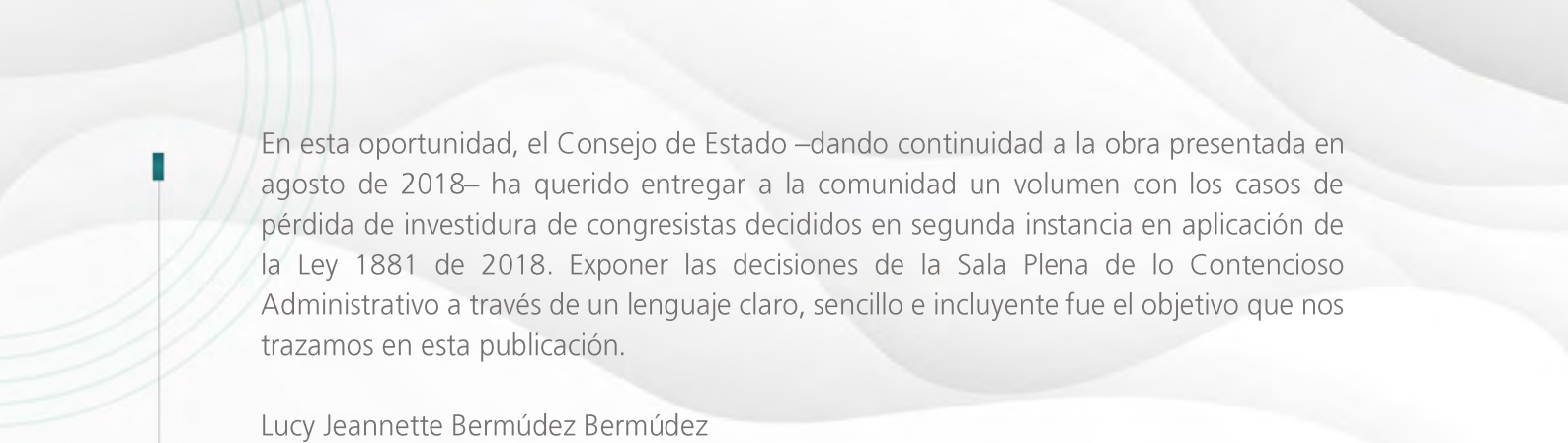
Estas causales son taxativas y las disposiciones que las contienen deben ser interpretadas y aplicadas con un criterio restrictivo², en tanto constituyen una limitación vitalicia y definitiva al derecho civil y político de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político establecido en el artículo 40 constitucional, esto es, el derecho al sufragio pasivo.

La pérdida de investidura de congresistas tiene dos momentos. La primera etapa denominada de única instancia abarcó la época comprendida desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 hasta antes de la expedición de la Ley 1881 de 2018. La segunda etapa corresponde a la doble instancia en los procesos de pérdida de investidura, que tiene lugar a partir del 15 de enero de 2018, fecha en la que se promulgó la Ley 1881 “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”.

La Ley 1881 de 2018 asigna a las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado la competencia para resolver el proceso en primera instancia y a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo le atribuye la competencia para decidir en segunda instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

Adicionalmente, la Ley 1881 de 2018 establece otras modificaciones dentro de las cuales se destacan: *i)* la definición del proceso de pérdida de investidura, como un juicio de responsabilidad subjetiva; *ii)* la determinación de que el primer fallo hace tránsito a cosa juzgada cuando se presenta una acción electoral y una solicitud de pérdida de investidura; *iii)* la introducción del término de caducidad para presentar la solicitud – fijado en 5 años–; *iv)* la definición de un término para fallar la primera y la segunda instancia; *v)* la fijación del término para interponer el Recurso Extraordinario Especial de Revisión –2 años– entre otras.

² Consejo de Estado. Sentencia de 19 de agosto de 2014. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-01110-00(Pl). Actor: William Augusto Ferreira Vesga. Demandado: Gerardo Tamayo Tamayo.



En esta oportunidad, el Consejo de Estado –dando continuidad a la obra presentada en agosto de 2018– ha querido entregar a la comunidad un volumen con los casos de pérdida de investidura de congresistas decididos en segunda instancia en aplicación de la Ley 1881 de 2018. Exponer las decisiones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a través de un lenguaje claro, sencillo e incluyente fue el objetivo que nos trazamos en esta publicación.

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez
Presidenta del Consejo de Estado 2019

SENTENCIAS DE SEGUNDA INSTANCIA

1. ¿Incurrió la representante a la Cámara *Luz Adriana Moreno Marmolejo* en la causal de inasistencia, que da lugar a la pérdida de investidura de congresista?

[11001-03-15-000-2018-00318-01\(PD\)](#)

2018-06-13

¿Qué sucedió?

Luz Adriana Moreno Marmolejo fue elegida representante a la Cámara por el departamento de Caldas, en las elecciones del 9 de marzo de 2014, avalada por el Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U) para el período constitucional comprendido entre el 20 de julio de 2014 al 19 de julio de 2018.

Un ciudadano presentó solicitud de pérdida de investidura en su contra por incurrir en la causal de inasistencia. El demandante cuestiona que la congresista no asistió por lo menos a 20 sesiones plenarias de la Cámara de Representantes en la legislatura del 20 de julio de 2015 al 20 de junio de 2016, a 19 sesiones plenarias en la legislatura del 20 de julio de 2016 al 20 de junio de 2017 y que en todas esas plenarias se votaron proyectos de acto legislativo y de ley. Resaltó que, en los mismos lapsos, la congresista ingresó a 22 sesiones después de su inicio con retardos significativos.

¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 9 del Consejo de Estado en la sentencia de primera instancia?

La Sala Especial de Decisión decretó la pérdida de investidura de la congresista Luz Adriana Moreno Marmolejo por incurrir en la causal de inasistencia.

Contra esta decisión la demandada presentó recurso de apelación, el cual fue concedido y admitido.

¿Qué decidió la Sala Plena en la sentencia de segunda instancia?

La Sala Plena confirmó la sentencia de primera instancia que decretó la pérdida de investidura de la representante a la Cámara Luz Adriana Moreno Marmolejo por incurrir en la causal de inasistencia.

La Sala advirtió que la Representante registró su asistencia a las sesiones plenarias de los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015. En las sesiones del 18 de agosto y del 6 de octubre de 2015, las asistencias quedaron registradas después de su inicio. No obstante, como el llamado a lista no es prueba suficiente de la presencia de la congresista en la sesión, al confrontar los registros de votación nominal, la Sala determinó que la representante no efectuó votación alguna.

Aunado a lo anterior, la Sala encontró que no existía constancia de que el Presidente de la Cámara de Representantes excusara a la congresista Moreno Marmolejo de votar, ni que esta estuviere incurso en causal de conflicto de intereses.

También, la Sala declaró probado que las sesiones del 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015 corresponden a un mismo período legislativo, esto es del 20 de julio al 16 de diciembre de ese año, de la legislatura de 2015-2016.

Asimismo, la Sala determinó que se cumplió con el número de ausencias a las sesiones establecido en la norma –seis sesiones– para configurar la causal de inasistencia. Del mismo modo, concluyó que en todas estas se votaron proyectos de acto legislativo y de ley.

La Sala Plena encontró que los miembros del Partido de la U -al que pertenece la representante Moreno Marmolejo-, presentes en esas sesiones, votaron los proyectos de acto legislativo y de ley, de manera que no existió una directriz de la bancada para abstenerse de la votación o para retirarse del recinto.

Este punto se analizó por la Sala, al considerar que el retiro de un congresista de una sesión plenaria en la que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, en cumplimiento de una disposición de bancada por razones de tipo político, tales como oposición o minoría, no constituye una inasistencia para efectos de la causal de desinvestidura (arts. 107, 108 y 112 de la CP).

De otro lado, la Sala señaló que la congresista no allegó ninguna prueba que acreditara que sus inasistencias a esas sesiones tuvieran justificación legal, tampoco que alegara o probara que sus ausencias se debieran a una fuerza mayor.

De este modo, la Sala confirmó que la congresista, a pesar de tener consciencia del deber constitucional de asistir a las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes, al punto que estuvo en el recinto legislativo para contestar el llamado a lista o para registrar su asistencia, una vez cumplió con esta formalidad, decidió retirarse de la sesión y con ello evadió el cumplimiento de su labor.

Los Consejeros Ramiro Pazos Guerrero, Guillermo Sánchez Luque y Stella Conto Díaz del Castillo aclararon su voto.

2. ¿El congresista *Christian José Moreno Villamizar* incurrió en la causal de inasistencia, la cual se refiere a la ausencia de seis o más sesiones plenarias en las que se hayan votado proyectos de acto legislativo, proyectos de ley y mociones de censura?

[11001-03-15-000-2018-02035-01\(PI\)](#)

2019-02-05

¿Qué sucedió?

El señor Christian José Moreno Villamizar fue Representante a la Cámara por el departamento del Cesar para el período 2014-2018. En la demanda se pretende la pérdida de investidura del congresista debido a su recurrente ausentismo a las sesiones.

El demandante señaló que el congresista **Christian José Moreno Villamizar** no asistió en más de seis oportunidades a sesiones ordinarias realizadas en los periodos: del 20 de julio al 16 de diciembre de 2014, del 20 de julio al 16 de diciembre de 2015, del 16 de marzo al 20 de junio de 2016, del 20 de julio al 16 de diciembre de 2016 y del 16 de marzo al 20 de junio de 2017, sin que existiera excusa válida para su ausencia o retiro de las plenarias respectivas.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 10 del Consejo de Estado?

En la sentencia de 18 de septiembre de 2018, la Sala Especial de Decisión No. 10 negó las pretensiones al considerar que el congresista no incurrió en la conducta señalada en la demanda y exhortó al Presidente de la Cámara de Representantes para que hiciera uso de su potestad disciplinaria, respecto del trámite de los permisos otorgados al demandado.

La Sala se refirió a las inasistencias, así:

2º periodo de 2014:

Agosto 5, se encontró probada la asistencia del representante.

Agosto 6 y 12 y septiembre 2, el demandado no asistió y tampoco justificó ausencia.

Septiembre 3, 23 y 30, el congresista no asistió pero tenía permisos autorizados.

Las de **noviembre 11 y diciembre 1º**, no se estudiaron porque no alcanzaría el número de inasistencia mínimo de seis (6) que exige la norma constitucional.

2º periodo de 2015:

Agosto 11 y 18 y septiembre 8 el demandado no asistió y tampoco justificó su ausencia. **Agosto 25, septiembre 22 y octubre 27**, el representante no asistió, pero presentó justificación.

Octubre 6 el acusado no asistió y no acreditó su justificación.

La sesión de **15 de diciembre no se estudió** porque carecía de relevancia, en tanto, no alcanzaría el número de inasistencias requerido.

1er periodo de 2016:

Marzo 30, el demandado no asistió a la sesión pero justificó su ausencia con excusa médica.

Abril 13, el representante se retiró sin votar, pero allegó justificación.

No se analizó lo referente a las **sesiones del 2, 3, 4 y 31 de mayo y 13 de junio**, por no alcanzar el mínimo de sesiones que requiere la norma constitucional para que se constituya la causal de inasistencia.

2º periodo de 2016:

Agosto 9, se evidenció la inasistencia sin justificación del demandado, pero en esta sesión no se votó el proyecto de ley que se anunció en el orden del día.

Septiembre 13 y noviembre 2, se demostró la inasistencia no justificada del demandado.

Noviembre 15 y 22, el representante no asistió y no aportó excusa válida.

Noviembre 23 y diciembre 13, la Sala encontró acreditada la justificación de la ausencia del demandado.

1er periodo de 2017:

Se precisó que la sesión del 1º de febrero fue extraordinaria y no puede tenerse en cuenta para configurar la causal de pérdida de investidura.

Marzo 29, el representante sí asistió a la sesión.

Las sesiones de **abril 4 y 25, mayo 2 y 16, y junio 15**, no fueron analizadas porque incluso en el caso de encontrar las inasistencias injustificadas, no se llegaría al número de ausencias que exige la norma.

¿Cuáles fueron los argumentos del recurso de apelación?

El demandante presentó recurso de apelación con el fin de que se revoque la decisión de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que en la **sesión del 5 de agosto de 2014** el demandado omitió votar la modificación al artículo 2º del proyecto de ley 125 de 2013.

Así mismo, indicó que el congresista no votó el proyecto de ley 168 de 2013, en las **sesiones del 6 y 12 de agosto de 2014**.

También, sostuvo que el representante omitió votar el proyecto de ley 148 de 2013, en la **sesión del 2 de septiembre de 2014**.

Además, afirmó que el demandado incurrió en la causal de tráfico de influencias en lo que tiene que ver con la sesión del 3 de septiembre de 2014, a la cual no asistió pero justificó su ausencia.

Señaló que el representante no probó que votara el proyecto de ley 030 de 2014 el 11 de noviembre de 2014.

Finalmente, argumentó que el congresista tampoco acreditó que votara el proyecto de ley 099 de 2012 en la sesión del 1 de diciembre de 2014.

¿Qué consideró la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena del Consejo de Estado señaló que:

- No estudiaría lo referente a la causal de tráfico de influencias, pues la misma solo se alegó en la apelación y no desde que se presentó la petición o desde el escrito adicional a esta.
- El fundamento legal de la causal de pérdida de investidura que señala el demandante, está contenido en los artículos 296, numeral 6º de la Ley 5ª de 1992 y 183.2 de la Constitución Política.
- El Reglamento del Congreso establece como deber el voto de los congresistas, del cual solo se puede excusar con autorización del presidente, cuando se presente conflicto de intereses con el asunto que se debate o situaciones excepcionales que el juez analizará en sede de pérdida de investidura.
- Los elementos que configuran la causal de inasistencia son los siguientes: (1).- la inasistencia del congresista; (2).- que la inasistencia ocurra en el mismo período de sesiones; (3).- que las seis sesiones a las que deje de asistir sean reuniones plenarias; (4).- que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y (5).- que la ausencia no esté justificada o no haya ocurrido por motivo de fuerza mayor.
- El deber de asistir a la sesión no se agota simple y llanamente con el hecho de responder el llamado a lista, sino que debe entenderse que la asistencia implica la presencia del congresista en la sesión.
- No se puede entender que un congresista asistió a una sesión plenaria si luego de haber respondido el llamado a lista abandona el recinto, sin mediar una excusa o justificación admisible.
- El primer período de sesiones comienza el 20 de julio y finaliza el 16 de diciembre y el segundo, comienza el 16 de marzo y culmina el 20 de junio.
- No es posible acumular las inasistencias de distintos períodos ordinarios, ni las inasistencias a sesiones ordinarias con las extraordinarias.
- Las sesiones plenarias relevantes para la pérdida de investidura son aquellas en las cuales se hayan votado, y no solo discutido o debatido los proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
- Las ausencias de los congresistas a las sesiones se pueden justificar en los siguientes casos: (i) por incapacidad física debidamente comprobada; (ii) por el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o (iii) por la

autorización de la Mesa Directiva o el presidente de la respectiva Corporación, expedida conforme al reglamento.

- La Sala encontró acreditado que el congresista sí asistió a la **sesión del 5 de agosto de 2014** y si bien no participó en la votación del proyecto de ley 125 de 2013, es cierto que la norma constitucional busca castigar la inasistencia, pero no la omisión de votar.
- **Sesiones del 11 de noviembre y 1 de diciembre de 2014**, la Sala encontró probado que el demandado se registró al inicio de la sesión, pero no estaba presente cuando se realizó la votación nominal (la cual exige que en el acta conste el nombre del votante). Entonces, tuvo por probada su inasistencia a estas sesiones.

¿Qué resolvió la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena del Consejo de Estado confirmó la sentencia apelada en cuanto denegó la solicitud de pérdida de investidura del congresista, al considerar que, en el periodo ordinario de julio a diciembre de 2014, se demostraron solo cinco (5) inasistencias del demandado, a saber: sesiones del 6 y 12 de agosto, 2 de septiembre, 11 de noviembre y 1º de diciembre. Las cuales no resultan suficientes para tener por configurada la causal alegada, que exige un mínimo de seis (6) inasistencias.

Aunque la inasistencia a un número menor de seis sesiones no permite configurar la pérdida de investidura, sí tienen efectos fiscales y disciplinarios, en tal sentido, la Sala compulsó copias del fallo a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria?

Salvamento de voto:

Los Consejeros Julio Roberto Piza Rodríguez y Oswaldo Giraldo López salvaron su voto para manifestar que, en su criterio, en la sesión del 5 de agosto de 2014 el demandado no asistió porque se abstuvo de votar un proyecto de ley, desatendiendo su función, sin que sea dable tener por probada su presencia por haber participado en la votación del orden del día y en dos impedimentos.

Aclaraciones de voto:

El magistrado Alberto Yepes Barreiro aclaró su voto para precisar que en la causal analizada debería invertirse la carga de la prueba de modo que le corresponda al demandado y no al demandante, la demostración de su asistencia. No obstante, indicó que al demandante si le compete demostrar con certeza la culpabilidad del demandado.

Por su parte, la Consejera Rocío Araújo Oñate expuso que en lo referente a la sesión del 5 de agosto de 2014, para poder concluir si el demandado asistió o no se necesitaba mayor argumentación, otras pruebas y su respectiva valoración para luego determinar si el representante se abstuvo de votar el Proyecto de Ley 125 de 2013, o se ausentó de manera temporal o de forma permanente.

3. ¿La congresista *Nidia Marcela Osorio Salgado* incurrió en la causal de inasistencia, la cual se refiere a la ausencia de seis o más sesiones plenarias en las que se hayan votado proyectos de acto legislativo, proyectos de ley y mociones de censura?

[11001-03-15-000-2018-02151-01\(PD\)](#)

2019-03-27

¿Qué sucedió?

La señora Nidia Marcela Osorio Salgado fue Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia para el período 2010-2014 y Senadora de la República para el período 2014-2018. En la demanda se pretende la pérdida de investidura de la congresista debido a su recurrente ausentismo a las sesiones.

El demandante señaló que la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado no asistió en más de seis oportunidades a sesiones ordinarias realizadas en los periodos del 20 de julio al 16 de diciembre de 2013, del 16 de marzo al 20 de junio de 2014 y del 20 de julio al 16 de diciembre de 2014 sin que existiera excusa válida para su ausencia o retiro de las plenarias respectivas.

Asimismo, indicó que, del total de sesiones ordinarias realizadas en los periodos comprendidos del 16 de marzo al 20 de junio de 2015, del 16 de marzo al 20 de junio de 2016, del 20 de julio al 16 de diciembre de 2016, del 16 de marzo al 20 de junio de 2017 y del 20 de julio al 16 de diciembre de 2017 la congresista no asistió a varias plenarias y se retiró del recinto en múltiples ocasiones, sin aportar excusa válida para tal fin.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 1 del Consejo de Estado?

En la sentencia de 4 de octubre de 2018, la Sala Especial de Decisión No. 1 negó las pretensiones al considerar que la congresista asistió a todas las sesiones señaladas en la demanda.

En efecto precisó que, si bien, en el período ordinario comprendido entre el 20 de julio y 16 de diciembre de 2013, la congresista se retiró y no votó en seis (6) sesiones plenarias de la Cámara de Representantes, resulta cierto que, en la sesión de 30 de octubre de 2013, no se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura porque no se integró el quórum decisorio para votar el proyecto de ley estatutaria.

En cuanto al período comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014, la Sala de Decisión determinó que aunque la congresista se retiró en seis (6) sesiones plenarias del Senado de la República, no se configuró la causal por cuanto en la sesión del 12 de noviembre de 2014, el asunto sometido a votación fue la reapertura de un impedimento.

Por último, en lo relativo al período comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017, la Sala comprobó que tampoco se configuró la causal puesto que en la sesión de 22 de agosto de 2017 solo se votaron impedimentos para conocer del proyecto de ley No. 04 de 2017 Senado, 008 de 2017 Cámara.

De otro lado, en la sentencia de primera instancia la Sala Especial de Decisión empleó la figura de la jurisprudencia anunciada para señalar que a futuro, cuando la Corporación analice situaciones similares no tendrá como válidas las excusas otorgadas por médicos particulares, en los casos de retiro de las sesiones plenarias por parte de los congresistas, cuando no son trascritas por las entidades promotoras de salud o por el médico del Congreso -Resoluciones números 0665 de 2011 y 132 de 2014-.

De este modo, advirtió que la omisión en la transcripción de las incapacidades otorgadas por el médico particular carece de validez para justificar la inasistencia o el retiro del congresista en la correspondiente sesión.

La Sala precisó que los congresistas deben aportar a la Secretaría todos los documentos necesarios para adelantar el trámite de transcripción correspondiente. De otro lado, señaló que es responsabilidad exclusiva de los Secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes informar el retiro de los congresistas de las sesiones plenarias, por motivos de salud, a la respectiva Comisión de Acreditación Documental.

La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura consideró que el procedimiento establecido para las incapacidades suscritas por médico particular es aplicable tanto para los congresistas que no asisten por quebrantos de salud como para quienes asisten y tras contestar el llamado se retiran de la sesión alegando la misma situación.

¿Cuáles fueron los argumentos del recurso de apelación?

El demandante presentó recurso de apelación con el fin de que se revoque la decisión de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Consideró que en el proceso sí se encuentran las pruebas que permiten acreditar la causal de pérdida de investidura por inasistencia, pues, en su criterio, no existe justificación para que la congresista se hubiera ausentado del recinto en las sesiones de 30 de julio, de 10 de septiembre, de 15 de octubre, de 30 de octubre, de 13 de noviembre, de 27 de noviembre y 4 de diciembre de 2013.

¿Qué consideró la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena del Consejo de Estado señaló:

- Los elementos que configuran la causal de inasistencia son los siguientes: (1).- la inasistencia del congresista; (2).- que la inasistencia ocurra en el mismo período de sesiones; (3).- que las seis sesiones a las que deje de asistir sean reuniones plenarias; (4).- que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura

y (5).- que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivo de fuerza mayor.

- El deber de asistir a la sesión no se agota simple y llanamente con el hecho de responder el llamado a lista, sino que debe entenderse que la asistencia implica la presencia del congresista en la sesión.
- No se puede entender que un congresista asistió a una sesión plenaria si luego de haber respondido el llamado a lista abandona el recinto, sin mediar una excusa o justificación admisible.
- El primer período de sesiones comienza el 20 de julio y finaliza el 16 de diciembre y el segundo, comienza el 16 de marzo y culmina el 20 de junio.
- No es posible acumular las inasistencias de distintos períodos ordinarios, ni las inasistencias a sesiones ordinarias con las extraordinarias.
- Las sesiones plenarias relevantes para la pérdida de investidura son aquellas en las cuales se hayan votado, y no solo discutido o debatido los proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
- El trámite y votación de impedimentos no hace parte esencial de los proyectos de ley ni de los actos legislativos. En esa medida, una inasistencia a una sesión en la que únicamente se hayan votado impedimentos no se contabiliza como una de las inasistencias de que trata la causal del numeral 2° del artículo 183 de la Constitución Política, porque en ella no se están votando proyectos de ley o de actos legislativos.
- Las ausencias de los congresistas a las sesiones se pueden justificar en los siguientes casos: (i) por incapacidad física debidamente comprobada; (ii) por el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o (iii) por la autorización de la Mesa Directiva o el presidente la respectiva Corporación, expedida conforme al reglamento.
- La Sala encontró acreditado que la congresista se retiró de las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes de 30 de julio, 10 de septiembre, 15 de octubre, 30 de octubre, 13 de noviembre, 27 de noviembre y 4 de diciembre de 2013, correspondientes al período de sesiones ordinarias comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2013. No obstante, las ausencias de los días 30 de julio, 10 de septiembre, 15 de octubre, 30 de octubre y 4 de diciembre de 2013 se encuentran justificadas en la medida en que la congresista se encontraba incapacitada físicamente.
- También, la Sala concluyó que la congresista se retiró de las sesiones plenarias del Senado de la República de 10 de septiembre, 1 de octubre, 22 de octubre, 12 de noviembre, 25 de noviembre y 11 de diciembre de 2014, correspondientes al período de sesiones ordinarias comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014. Sin embargo, concluyó que no se configuró la causal de pérdida de investidura porque en la sesión de 12 de noviembre de 2014 se votaron únicamente impedimentos y, en las demás sesiones, la congresista se retiró previo aviso a la secretaría del Senado de la República y allegó las incapacidades respectivas que dieron cuenta de los síntomas, el diagnóstico y la atención suministrada por el médico particular de la congresista.
- La incapacidad debe ser transcrita cuando ésta es expedida por una institución o profesional de la salud ajeno a la eps del paciente.
- Es obligación del afiliado informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia. La congresista demandada allegó las respectivas

incapacidades a las secretarías de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

- La circunstancia de que las incapacidades no hayan sido transcritas por la entidad promotora de salud a la cual estaba afiliada la congresista no le es atribuible como lo pretende el apelante, pues la transcripción de las incapacidades es un asunto que le compete al empleador, esto es, a la Cámara de Representantes para el período 2010-2014 y al Senado de la República, para el período 2014-2018.
- El trámite de las incapacidades para justificar el retiro del congresista es el mismo establecido para los casos de ausencias. Sin embargo, la Sala Plena precisó que existen diferencias entre: (i) el procedimiento interno que se adelanta en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República para el trámite de las excusas, la declaratoria de inasistencia y los descuentos por nómina, y (ii) el trámite del proceso judicial de pérdida de investidura. Así, señaló que el trámite de validación de las excusas es necesario para efectuar el descuento en nómina de los congresistas que no asisten a las sesiones, pero no es un requisito indispensable en el proceso de pérdida de investidura, ya que, en estos procesos cualquier medio de prueba puede ser utilizado para acreditar los hechos y circunstancias que se controvierten, de modo que no es posible restar validez a las incapacidades que no han surtido el procedimiento establecido en las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014.
- El juez debe evaluar todas las pruebas en conjunto y determinar si estas permiten acreditar debidamente la incapacidad física de un congresista.
- Las Salas de Decisión de Pérdida de Investidura de Congresistas tienen el conocimiento del proceso en primera instancia y no se encuentran habilitadas para proferir decisiones de unificación jurisprudencial y menos para anunciar que la posición en ellas expuesta es aplicable a futuro –jurisprudencia anunciada–

¿Qué resolvió la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena del Consejo de Estado confirmó la sentencia apelada en cuanto denegó la solicitud de pérdida de investidura de la congresista, al considerar que, en el proceso no se logró acreditar que la señora Nidia Marcela Osorio Salgado se hubiese ausentado de seis o más sesiones plenarias en las que se hayan votado proyectos de acto legislativo, proyectos de ley y mociones de censura, en los períodos y sesiones señalados en la demanda.

Sin embargo, la Sala revocó en lo demás la sentencia de primera instancia, en la medida en que: (i) no encontró procedente la aplicación de la figura de la jurisprudencia anunciada, en tanto afecta el principio al debido proceso y, (ii) en razón a que la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura no es competente para proferir una sentencia de unificación jurisprudencial y menos para anunciar que la posición en ella expuesta será aplicable a casos futuros –jurisprudencia anunciada–.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria?

Aclaraciones de voto:

La Consejera Stella Jeannette Carvajal Basto aclaró el voto para precisar que resulta necesario que se expidan los actos administrativos que regulen los retiros de los

congresistas, pues, en su criterio, las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014 solo se refieren a las inasistencias.

Los Consejeros Alberto Yepes Barreiro y Martín Bermúdez Muñoz aclararon el voto al considerar que la decisión aprobada por la mayoría extiende la causal a circunstancias no previstas en la norma. Señalaron que la Constitución no contempla como *causal de pérdida de investidura* no asistir a *todas* las sesiones del Congreso y mucho menos *no permanecer* en ellas. En efecto, los Consejeros cuestionaron que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en lugar de sancionar la <<*inasistencia*>> del congresista, realmente castiga su <<*no permanencia*>> a la sesión, conducta que –señalan– no está tipificada en el artículo 183-2 de la C.P.

El Consejero Ramiro Pazos Guerrero se apartó parcialmente de los argumentos de la posición mayoritaria al considerar que, no solo el Congreso, sino también -en este caso- el juez, acepta, sin más, la excusa emitida por médico particular tendiente a justificar la ausencia del congresista.

4. ¿Incurrió en la causal de conflicto de intereses la ex senadora *Claudia Nayibe López Hernández*, al no declararse impedida para participar en la discusión y votación del proyecto de ley que pretendía la despenalización de los delitos de injuria y calumnia, pese a que se adelantaban unas investigaciones preliminares en su contra por los mismos delitos ante la Corte Suprema de Justicia?

[11001-03-15-000-2018-00320-01\(PI\)](#)

2019-05-07

¿Qué sucedió?

Claudia Nayibe López Hernández fue elegida senadora de la República para el periodo constitucional 2014-2018, por el partido Alianza Verde. La senadora hacía parte de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República.

Un ciudadano presentó solicitud de pérdida de investidura en su contra al considerar que incurrió en la causal de conflicto de intereses dado que la exsenadora participó en la discusión del Proyecto de Ley No. 14 de 2017, "*Por medio del cual se fortalece la política criminal y penitenciaria de Colombia y se dictan otras disposiciones*", presentado por el Gobierno Nacional, que buscaba la eliminación de varios artículos de la Ley 599 de 2000, Código Penal, entre otros, los artículos 220 y 221, relativos a los tipos penales de injuria y calumnia. Lo anterior, a pesar de que en contra de la excongresista cursan varias denuncias por la comisión de los delitos de injuria y calumnia.

¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 16 de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado?

En la sentencia de 5 de septiembre de 2018, la Sala Especial de Decisión No. 16 negó las pretensiones de la demanda.

La Sala Especial de Decisión explicó que estaba probado que, para el momento en que se surtió el debate del proyecto de ley en la Comisión Primera del Senado, entre el 20 de septiembre y el 24 de octubre de 2017, estaban en trámite ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, contra la senadora Claudia Nayibe López Hernández, doce (12) actuaciones penales relacionadas con los delitos de injuria y calumnia.

No obstante, la Sala Especial determinó que no había lugar a la causal de conflicto de intereses, en razón a que, para la fecha en que se surtió el respectivo debate y votación de la iniciativa legislativa, ninguna de las actuaciones penales en contra de la excongresista estaba en etapa de investigación.

El demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia.

¿Qué decidió la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda. Para argumentar su decisión, la Sala arribó a las siguientes conclusiones:

- La libertad de expresión constituye un componente fundamental del ejercicio de la democracia y a la vez permite un control para quien ejerce el poder en sus distintas formas; de ahí el valor esencial que reviste la inviolabilidad de las opiniones de los miembros del Congreso de la República.
- La protección de las opiniones de los congresistas constituye una consecuencia directa de su condición de representantes de la voluntad popular y tiene como propósito que gocen de las garantías necesarias para expresar de manera libre sus opiniones, las cuales deben consultar la justicia y el bien común; por ende, deben estar libres de cualquier presión frente a sus criterios, apreciaciones o valoraciones.
- El discurso político sobre asuntos de interés público goza de especial protección por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- La Sala adoptó la posición de la Corte Constitucional en el sentido que los tipos penales de injuria y calumnia no son una respuesta desproporcionada a la libertad de expresión puesto que se trata de medidas de protección penal de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre así como a la libertad de configuración que tiene el legislador en el ejercicio de la potestad punitiva del Estado.
- La Sala Plena acogió el criterio de la Sala Especial de Decisión en el sentido de señalar que mientras la senadora no estuviera formalmente vinculada a los procesos penales que se adelantaban en su contra no tenía el deber de declararse impedida para participar en el debate y votación del respectivo proyecto de ley que pretendía despenalizar los delitos de injuria y calumnia.

¿Qué argumentos adicionales se presentaron frente a la decisión?

Los Consejeros Guillermo Sánchez Luque y Carlos Alberto Zambrano Barrera aclararon el voto.

El Consejero [Guillermo Sánchez Luque](#) aclaró su voto para señalar que, si bien, los congresistas gozan de inviolabilidad en sus votos y opiniones, esta no es ilimitada, como parece sugerirlo el fallo, sino que se aplica únicamente al ejercicio de su cargo en materia legislativa, constituyente y de control político (no así respecto de las funciones judiciales).

El Consejero [Ramiro Pazos Guerrero](#) presentó salvamento parcial de voto. Si bien, el Consejero Pazos compartió la decisión de la mayoría en el sentido de negar las pretensiones de pérdida de investidura, se apartó de la afirmación en la que se señala que la competencia de la Sala Plena está restringida a los precisos reparos planteados en la apelación. Contrario a ello, el Consejero consideró que la competencia de la Sala Plena es amplia y por ello no existe limitación para pronunciarse, de ser el caso, sobre la validez o alcance de las pruebas, pese a que el recurso no contenga inconformidad al respecto.

5. ¿Se cumplen los elementos de la causal de inasistencia para decretar la pérdida de investidura de la representante a la Cámara, *Sara Elena Piedrahíta Lyons*?

[11001-03-15-000-2018-02332-01\(PI\)](#)

2019-05-07

¿Qué sucedió?

La señora Sara Elena Piedrahíta Lyons fue elegida representante a la Cámara de Córdoba, por el partido de la U, para el periodo 2014-2018.

Según el solicitante, la congresista Piedrahíta Lyons incurrió en la causal de inasistencia por el “reiterado ausentismo” injustificado, en un mismo periodo de sesiones, al momento de votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. En efecto, argumentó que para el periodo comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2016, la congresista demandada registró asistencia en las 9 sesiones plenarias realizadas los días 24 y 30 de agosto, 13 de septiembre, 5 de octubre, 2, 9 y 23 de noviembre, y 5 y 13 de diciembre de 2016, pero se retiró del recinto y no participó en la votación de proyectos de ley y de acto legislativo convocados para dichas sesiones.

Igualmente, refirió que en el periodo comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2017, la congresista no asistió a más de 8 sesiones plenarias, correspondientes a los días 28 y 29 de marzo, 18 y 25 de abril, 2 y 31 de mayo, y 1º y 7 de junio de 2017, en las cuales se votaron proyectos de acto legislativo y de ley.

Asimismo, el demandante indicó que en el periodo comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017, si bien, la congresista demandada registró asistencia en las 10 sesiones plenarias realizadas los días 16 y 29 de agosto, 12 de septiembre, 1º, 7, 9, 14, 22 y 27 de noviembre, y 14 de diciembre de 2017, se retiró del recinto y no participó en la votación de proyectos de ley y de acto legislativo convocados para dichas sesiones.

¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 8 del Consejo de Estado?

En sentencia del 19 de septiembre de 2018, la Sala Especial de Decisión negó la solicitud de pérdida de investidura de la congresista al considerar que en el periodo comprendido entre el 20 de julio de 2016 al 16 de diciembre de 2016, de las 9 sesiones en las que el solicitante alegó la inasistencia, realmente la demandada dejó de asistir sin justificación a 5 sesiones: 30 de agosto, 13 de septiembre, 2 y 9 de noviembre, y 5 de diciembre de 2016. Que en el periodo que abarcó del 16 de marzo al 20 de junio de 2017, de las 8 sesiones cuestionadas por el demandante, la congresista dejó de asistir injustificadamente a 4 sesiones: 18 y 25 de abril, 2 de mayo y 7 de junio de 2017. Finalmente, en el periodo comprendido entre el 20 de julio al 16 de diciembre de 2017, de las 10 sesiones en las que el solicitante alegó la inasistencia, la congresista dejó de asistir sin justificación a 5 sesiones: 16 de agosto, 1º, 7 y 22 de noviembre y 14 de diciembre de 2017.

La Sala Especial de Decisión de pérdida de investidura precisó que, si bien, no se configuró la causal de inasistencia, sí quedó demostrado que la congresista demandada no participó

en las votaciones referidas, pues contestar el llamado a lista no es suficiente para probar la asistencia a la plenaria.

¿Quiénes presentaron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia?

El demandante apeló la sentencia para controvertir las sesiones en las que la Sala Especial de Decisión tuvo por justificada la ausencia de la congresista, e insistió en que en el periodo del 20 de julio al 16 de diciembre de 2016, la congresista Piedrahíta Lyons dejó de asistir a 9 sesiones plenarias. Que en el periodo comprendido del 16 de marzo al 20 de junio de 2017 la congresista estuvo ausente, sin justificación alguna en siete sesiones, y en el periodo del 20 de julio al 16 de diciembre de 2017, la congresista dejó de asistir a 9 sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo o de ley.

La señora Sara Elena Piedrahíta Lyons presentó apelación adhesiva para indicar que no incurrió en la causal de inasistencia.

¿Qué consideró la Sala Plena del Consejo de Estado al resolver el recurso de apelación?

- Reiteró que los elementos que configuran la causal de inasistencia son los siguientes: (i) La inasistencia del congresista; (ii) Que la inasistencia del congresista ocurra en el mismo periodo de sesiones; (iii) La inasistencia de los congresistas debe ser a sesiones plenarias convocadas para votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura; y, (iv) que la causal no se configura por la inasistencia justificada.
- Insistió en que la causal por inasistencia castiga el ausentismo del congresista, esto es, la abstención de asistir a las sesiones plenarias convocadas para votar proyectos de acto legislativo, proyectos de ley o mociones de censura, anunciados previamente.
- Precisó que el inicio de la sesión ocurre con posterioridad al llamado a lista, es decir, después de haberse verificado el quórum y una vez el presidente de la cámara respectiva anuncia que se abre la sesión y pide al secretario dar lectura al orden del día. La discusión de los asuntos que fueron convocados para la plenaria se abre después de la apertura formal de la sesión.
- Indicó que la respuesta al llamado a lista no es suficiente para probar la presencia del congresista en la plenaria. Mientras que no atender el llamado a lista no puede tenerse, sin más, como prueba de la inasistencia, por cuanto el congresista puede demostrar su presencia en la sesión plenaria por otros medios de prueba.
- El retiro injustificado del congresista de la sesión plenaria es una forma de inasistencia que se castiga con la pérdida de investidura, por cuanto el retiro afecta el cumplimiento del objeto de la sesión: votar proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura. No obstante, la Sala precisó que los retiros temporales de la plenaria son posibles, siempre que no afecten los propósitos de la convocatoria.
- El Congreso se reúne en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año. Ambos periodos conforman una sola legislatura: el primer periodo inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, mientras que el segundo periodo inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio. También el Congreso se reúne en sesiones extraordinarias,

por convocatoria del presidente de la República y durante el tiempo que este señale, para atender exclusivamente los asuntos que se convoquen.

- La inasistencia puede ocurrir en cualquiera de las sesiones: ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes, reservadas, siempre que sean convocadas en un mismo periodo para votar proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura. Sin embargo, no es posible sumar las inasistencias de dos periodos de una misma legislatura, ni las inasistencias entre sesiones ordinarias y extraordinarias.
- La causal de pérdida de investidura no se configura cuando exista fuerza mayor, esto es, un hecho imprevisto e irresistible que impida al congresista asistir a la sesión plenaria. Tampoco se configura la causal si se presenta: (i) caso fortuito; (ii) la incapacidad física debidamente comprobada; (iii) el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso, y (iv) la autorización otorgada por la mesa directiva o el presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el reglamento.
- El estudio de la causal de inasistencia exige por parte del juez el análisis de la culpabilidad del congresista acusado, esto es, el juez debe determinar si la — inasistencia a la sesión plenaria convocada para votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura— se cometió con dolo o culpa.
- La Sala Plena concluyó que no se configuró la inasistencia de la congresista Sara Elena Piedrahíta Lyons, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias, en las que se votaran proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

Lo anterior, al considerar que en el periodo comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2016 sólo se logró probar que la congresista acusada dejó de asistir a 5 sesiones: 30 de agosto, 13 de septiembre, 2 y 9 de noviembre, y 5 de diciembre de 2016. En tanto, la Sala encontró que estaba justificado el retiro de la congresista, por razones médicas y permisos de la presidencia de la Cámara de Representantes, para las sesiones del 24 de agosto, 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016.

En lo correspondiente al periodo comprendido entre el 6 de marzo y el 20 de junio de 2017 indicó que estaba probado que la congresista dejó de asistir a 4 sesiones: 18 y 25 de abril, 2 de mayo y 7 de junio de 2017, como lo decidió la primera instancia, pues los retiros de las sesiones del 28 de marzo, 31 de mayo y 1º de junio de 2017 se encontraban justificados por razones médicas.

Por último, en lo atinente al periodo comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017, la Sala Plena confirmó que la congresista dejó de asistir a 5 sesiones: 16 de agosto, 1º., 7 y 22 de noviembre y 14 de diciembre de 2017, tal como lo decidió la primera instancia.

¿Qué decidió la Sala Plena?

Confirmó la sentencia apelada que negó la solicitud de pérdida de investidura presentada contra la representante a la Cámara de Córdoba, Sara Elena Piedrahíta Lyons.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria?

Aclaraciones de voto:

El Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez aclaró el voto para precisar que:

- Ser elegido congresista exige un alto grado de responsabilidad y compromiso.
- El congresista representa al pueblo y, por ende, debe actuar con justicia y garantizar el bien general.
- El congresista es responsable políticamente, ante la sociedad y ante sus electores, del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.
- La pérdida de investidura es un valioso mecanismo de control judicial — particularmente, de naturaleza sancionatoria— que surgió con el propósito de erradicar las prácticas que resultan contrarias al ejercicio de la función pública.
- El proceso de pérdida de investidura de congresista es un mecanismo judicial que está previsto en favor de los derechos políticos de quien elige con la expectativa de estar debidamente representado en el órgano legislativo.
- La causal de pérdida de investidura por inasistencia castiga el ausentismo a las sesiones plenarias, ya que es una conducta que afecta el cumplimiento de las competencias del Congreso, por cuanto, son sesiones convocadas para votar cuestiones importantes para la democracia: proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
- La Resolución 0665 del 23 de mayo de 2011 fija el procedimiento para validar las excusas de las inasistencias y resulta aplicable no solo para los descuentos en nómina, sino para la validez de las excusas en el proceso de pérdida de investidura en los que se analice la causal de ausentismo.
- La Sala debió aceptar que las excusas que pretendan justificar los retiros deben cumplir el procedimiento fijado por el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 y la Resolución 0665 de 2011 para que puedan ser tenidas como prueba en el proceso de pérdida de investidura.
- Es a la comisión de acreditación como a la mesa directiva de la Cámara de Representantes a quienes corresponde examinar el valor probatorio de las pruebas y definir si se trata de una excusa válida para justificar la inasistencia a la plenaria. El juez de la pérdida de investidura solo puede examinar el valor probatorio de las excusas cuando sea un aspecto expresamente cuestionado en el proceso.

La Consejera Stella Jeannette Carvajal Basto aclaró el voto para precisar que: *i)* Resulta necesario que se expidan los actos administrativos que regulen los retiros de los congresistas, pues, en su criterio, las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014 solo se refieren a las inasistencias. *ii)* La orden de remitir copia de la providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, en el marco de sus funciones, adopten las decisiones que consideren pertinentes, debió fundamentarse en

que aunque las inasistencias de la demandada no configuraron la causal de pérdida de investidura, ello no quiere decir que la inasistencia a un número menor de seis sesiones de que trata el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, no tenga efectos fiscales y disciplinarios, razón por la cual, resulta procedente la remisión a las entidades de control.

El Consejero Alberto Montaña Plata aclaró el voto respecto del concepto de fuerza mayor. Indicó que la fuerza mayor está conformada por la imprevisibilidad y la irresistibilidad, la cual, se compone de un elemento adicional como lo es la exterioridad. Con sustento en esto, considera que no existe fuerza mayor cuando la persona acusada ha contribuido en la realización del hecho, es decir, el afectado no puede intervenir en la situación que le imposibilitó cumplir su deber u obligación, sino que debe ser una situación en la que no haya tenido control.

La Consejera Rocío Araujo Oñate aclaró el voto para indicar que en el caso de la representante a la Cámara Sara Elena Piedrahita Lyons se configuraron los requisitos objetivos de la causal de pérdida de investidura, por haber reunido un total de ocho (8) inasistencias injustificadas en un mismo periodo, a sesiones en las que se votaron proyectos de ley o de acto legislativo. Lo anterior, en tanto, las incapacidades médicas no surtieron el trámite de validación correspondiente y, por ello, no justifican las ausencias correspondientes. No obstante, destacó que no hay lugar a decretar la pérdida de investidura de la congresista pues no se configuró el elemento subjetivo, en la medida en que la demandada cumplió con su obligación de radicar la excusa ante el secretario de la Cámara y la omisión del procedimiento de validación de las excusas no le es atribuible.

El Consejero Nicolás Yepes Corrales aclaró el voto para señalar que no era necesario ordenar el envío de copias de la providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República porque la sentencia no fue condenatoria ni estableció ningún hecho punible.

La Consejera María Adriana Marín se apartó del argumento, según el cual, existe libertad probatoria para la acreditación de las excusas médicas presentadas por los congresistas, que tienen como finalidad justificar su retiro de las plenarias, sin que sea necesaria su validación por la Comisión de Acreditación Documental del Congreso de la República. En su criterio, el trámite de las excusas médicas por retiro exige cumplir el procedimiento de validación y acreditación establecido en las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014.

El Consejero Martín Bermúdez Muñoz se apartó de algunas consideraciones de la sentencia en las que se extiende la causal de pérdida de investidura a conductas no previstas en la Constitución, como: asistir a todas las sesiones y permanecer en estas.

Salvamentos de voto:

La Consejera Marta Nubia Velázquez Rico fundó su salvamento en que el proyecto aprobado por la Sala Plena no incluía la remisión de copia de la actuación a la Procuraduría General de la Nación ni a la Contraloría General de la República.

El Consejero Gabriel Valbuena Hernández salvó el voto porque en el trámite de las excusas médicas por retiro –considera– se debió hacer exigible el procedimiento de validación y

acreditación establecido en las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014. Pues, la postura de la Sala Plena impide que en la práctica se decrete la pérdida de investidura por la causal de retiro del congresista de las plenarias, luego del llamado a lista, ya que *“aquel podrá justificar su retiro por causas médicas, sin ningún tipo de verificación o validación por las comisiones de acreditación documental de las cámaras, más aún si tampoco se exige que la incapacidad tenga que ser trascrita por la EPS a la que se encuentre afiliado el congresista o por el médico del Congreso de la República”*.

6. ¿El Representante a la Cámara *Víctor Manuel Ortiz Joya* incurrió en inhabilidad, en tanto, su cónyuge se desempeñó como gerente encargada de la E.S.E “Hospital Psiquiátrico San Camilo” de Bucaramanga, para los períodos comprendidos entre el 13 y 14 de julio y 20 a 24 de septiembre de 2017? ¿Se encuentra configurado el factor temporal de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política relativa a tener vínculo por matrimonio con funcionario que ejerza autoridad civil o política?

[11001-03-15-000-2018-04505-01\(PI\)](#)

2019-05-21

¿Qué sucedió?

En los comicios efectuados el 11 de marzo de 2018, el señor Víctor Manuel Ortiz Joya fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Santander, con el aval del partido liberal colombiano.

El demandante pretende que se declare la pérdida de investidura del Representante argumentando que el congresista se encontraba incurso en la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política, dado que al momento de su inscripción y elección, su cónyuge, Ana María Ramírez González, fungió como gerente encargada de la E.S.E “Hospital Psiquiátrico San Camilo” de Bucaramanga, para los períodos comprendidos entre el 13 y 14 de julio y 20 a 24 de septiembre de 2017, fechas en las cuales ejerció autoridad administrativa y civil en la misma circunscripción territorial, esto es, en el departamento de Santander.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 21 del Consejo de Estado en la sentencia de primera instancia?

En sentencia del 12 de marzo de 2019, la Sala Especial de Decisión No. 21 negó las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura.

La Sala no encontró que se configurara la causal porque para el momento de la inscripción del señor Ortiz Joya como candidato a la Cámara de Representantes, hacía un mes y 11 días, su esposa había presentado la renuncia al cargo de subdirectora administrativa y gerente encargada en la E.S.E. Hospital Psiquiátrico San Camilo. De igual modo, determinó que si se tenía en cuenta el momento de la elección, la renuncia había tenido lugar hacía 5 meses.

Así las cosas, la Sala Especial de Decisión concluyó que no se había incurrido en la inhabilidad pues no se configuró el requisito relativo al factor temporal. Lo anterior, pese a que los demás requisitos si quedaron probados en el proceso, los cuales son: *i)* la calidad de congresista del demandado; *ii)* el vínculo matrimonial vigente; *iii)* la calidad de funcionaria pública de la señora Ana María Ramírez González en el año 2017, al haberse desempeñado como subdirectora administrativa, gerente y jefe de la oficina jurídica en encargo, desde el 1º de marzo hasta el 31 de octubre de 2017, en la E.S.E. Hospital Psiquiátrico San Camilo de Bucaramanga; *iv)* el ejercicio de autoridad civil de la señora Ana María Ramírez González; y, *v)* que el ejercicio de autoridad civil tuvo lugar en la misma circunscripción territorial por

la que resultó elegido el Representante a la Cámara para el período constitucional 2018-2022.

¿Cuáles fueron los argumentos del recurso de apelación?

El demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Argumentó que el factor temporal de la inhabilidad por vínculo con funcionario que ejerza autoridad civil o política debe tener el mismo alcance de la causal establecida en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política, para que tenga lugar durante los 12 meses anteriores a la fecha de la elección. Justificó tal interpretación en que ambas disposiciones buscan garantizar la igualdad de todos los aspirantes a cargos de elección popular.

¿Cuáles fueron las consideraciones de la Sala Plena del Consejo de Estado al resolver la segunda instancia?

- La Sala Plena determinó que no es posible acoger la interpretación del demandante en relación con el factor temporal de la inhabilidad, pues, este punto fue objeto de unificación en sentencia de 29 de enero de 2019³. En esta decisión se definió que la inhabilidad se configura si el pariente, la cónyuge o la compañera del congresista ejerce autoridad en el lapso comprendido entre la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y la fecha de la elección del candidato.
- Al aplicar el criterio señalado en la sentencia de unificación, la Sala Plena determinó que no se configuró el requisito relativo al factor temporal dado que la inscripción del candidato se llevó a cabo 1 mes y 11 días después de que se hizo efectiva la renuncia de la señora Ana María Ramírez González como subdirectora administrativa y financiera de la E.S.E. Hospital Psiquiátrico San Camilo.
- Adicionalmente, precisó que la señora Ana María Ramírez González ostentó autoridad civil un mes y 17 días antes de la inscripción de su cónyuge como candidato a la Cámara de Representantes, cuando se desempeñó como gerente encargada durante los días 24 y 25 de octubre de 2017.

¿Qué decidió la Sala Plena?

La Sala Plena del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, proferida el 12 de marzo de 2019, por la Sala Especial de Decisión No. 21 de Pérdida de Investidura.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria de la Sala?

Aclaraciones de voto:

El Consejero Ramiro Pazos Guerrero aclaró el voto en lo relativo a la competencia del juez de segunda instancia. En su criterio, la competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado no estaba limitada al análisis específico del factor temporal de la causal de pérdida de

3 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de enero de 2019, radicación número: 11001-03-28-000-2018-00031-00, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate.

investidura alegada, por cuanto, bien podía pronunciarse sobre los otros elementos de la inhabilidad, aunque no se hubiesen señalado en el recurso de apelación, pues, tal restricción no resulta admisible tratándose de una acción pública que goza de informalidad, en cuanto puede ser promovida por cualquier ciudadano.

El Consejero César Palomino Cortés presentó aclaración de voto porque no comparte la tesis que admite que el factor temporal de la inhabilidad se cuenta desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y dura hasta el día en que se realiza la elección, pues considera que el elemento temporal solo hace referencia al día de las elecciones.

El Consejero Nicolás Yepes Corrales aclaró su posición frente a la decisión porque la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 constitucional no incluye a quienes se presentan como candidatos al congreso, por ello, la inhabilidad comprende únicamente a quien tenga familiares en los grados establecidos en la norma en cargos que impliquen el ejercicio de autoridad política o civil al momento de la elección, y no desde la inscripción como candidato.

El Consejero Guillermo Sánchez Luque aclaró su voto en relación con el alcance de la causal de inhabilidad prevista en el artículo 179.5 de la Constitución Política y se remitió a los argumentos que planteó en el salvamento de voto de la sentencia con número de radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00, en la que expresó: *i)* Su desacuerdo con la mayoría respecto de la interpretación de la causal de inhabilidad, pues, en su opinión, la causal no da lugar a extender su plazo a uno no previsto en la norma. Precisó, que la interpretación de la causal debe ser restringida, para limitar en menor medida los derechos del demandado, de modo que, no es posible entender que el ejercicio de autoridad se produzca entre “la inscripción de la candidatura y la elección”. *ii)* La limitación del derecho fundamental de elegir y ser elegido debe estar contenido en la Constitución, no puede surgir de una interpretación extensiva del juez. Y, *iii)* El alcance que la mayoría le dio a la causal de inhabilidad trasgrede la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque tal interpretación judicial impone una prohibición al acceso a un cargo de elección popular que solo puede ser creada por una norma constitucional.

7. ¿La privación de la libertad con fines de extradición de alias “*Jesús Santrich*” constituye fuerza mayor que excluye la configuración de la causal de pérdida de investidura por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la instalación del Congreso de la República que tuvo lugar el 20 de julio de 2018?

[11001-03-15-000-2018-03883-01\(PI\)](#)

2019-05-28

¿Qué sucedió?

Al señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, alias “*Jesús Santrich*”, se le asignó una curul como representante a la Cámara para el período constitucional 2018-2022, en representación del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común «FARC», de conformidad con el artículo 3 transitorio del Acto Legislativo No. 3 de 2017, en el marco del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera⁴.

Alias “*Jesús Santrich*” se encuentra privado de la libertad en centro carcelario desde el 9 de abril de 2018, a órdenes de la Fiscalía General de la Nación, como medida preventiva por parte de autoridades judiciales del Distrito Sur de Nueva York, por estar involucrado en un proceso penal por los delitos de asociación ilícita para fabricar, distribuir e importar cocaína con destino a los Estados Unidos de América, tentativa de fabricación y distribución, así como, tentativa de importación del mismo narcótico a ese país.

La Mesa Directiva de la Cámara de Representantes presentó solicitud de pérdida de investidura en su contra por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras o de la fecha en que fuere llamado a posesionarse, en los términos del numeral 3 y parágrafo del artículo 183⁵ de la Constitución Política.

¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión en la sentencia de primera instancia?

La Sala Especial de Decisión No. 7 del Consejo de Estado negó la solicitud de pérdida de investidura en sentencia de 20 de febrero de 2019, al considerar que el congresista demandado no tomó posesión del cargo en la fecha de instalación del Congreso de la República que tuvo lugar el 20 de julio de 2018 y continúa sin hacerlo, porque fue privado de su libertad el 9 de abril de ese mismo año por orden de la Fiscalía General de la Nación, con fundamento en la circular roja de la Interpol, lo cual constituye un hecho externo que provino de autoridad pública.

⁴ 24 de noviembre de 2016.

⁵ Constitución Política:

Artículo 183: Los congresistas perderán su investidura:

“(...)” “3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse”.

“(...)” “Parágrafo: Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor”.

La Sala también determinó que la detención de alias “Jesús Santrich” se produjo antes de la fecha de instalación del Congreso de la República. Además, que, según las pruebas que se encuentran en el proceso, alias “Jesús Santrich” ha procurado posesionarse en el cargo de congresista a través de diferentes medios sin poderlo hacer. Por lo tanto, concluyó que el demandado está en imposibilidad física de tomar posesión del cargo y que esto no le resulta imputable.

¿Cuáles fueron los argumentos del recurso de apelación?

La Mesa Directiva de la Cámara de Representantes se mostró en desacuerdo con la decisión de primera instancia y presentó recurso de apelación argumentando que no se configuraron los elementos de imprevisibilidad y exterioridad, exigidos para que se configure la fuerza mayor, pues, en su criterio, la solicitud de extradición y posterior captura se derivó del actuar delictivo del demandado, de modo que, no puede beneficiarse ni obtener provecho de su propia culpa. Además, advirtió que la privación de la libertad es un hecho previsible considerando el proceso penal por el delito de narcotráfico adelantado en su contra por la Corte Federal de los Estados Unidos de América, en virtud del cual se profirió una orden de captura.

¿Qué consideró la Sala Plena del Consejo de Estado al resolver el recurso de apelación?

La Sala Plena del Consejo de Estado señaló lo siguiente:

- En los procesos de pérdida de investidura de congresistas, la competencia funcional de la segunda instancia se encuentra limitada exclusivamente a los argumentos que se controvierten en el recurso de apelación, esto es, los que son objeto de impugnación.
- La pérdida de investidura es una acción pública que tiene por finalidad:
- Garantizar a los ciudadanos que los congresistas no abusen de su poder para alcanzar sus fines personales.
- Procurar por la transparencia de los congresistas.
- Proteger la confianza que el electorado ha depositado en sus elegidos⁶.
- El proceso de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva - artículo 1º de la Ley 1881 de 2018- en el que se analiza la culpabilidad del demandado.
- En la Constitución Política se estableció una causal que sanciona la conducta de aquel representante o senador que no tome posesión en el momento de la instalación de la respectiva cámara o dentro de los ocho (8) días siguientes a este hecho, o a la fecha en que fuere llamado a ocupar la curul, según el caso.
- El congresista debe posesionarse en su cargo porque este acto lo vincula jurídicamente con sus deberes, sus derechos y sus altas responsabilidades institucionales.

⁶ En el caso que se analiza, el alcance de este objetivo fue extendido a la protección de la confianza derivada de los acuerdos de paz.

- La causal de pérdida de investidura por no tomar posesión del cargo pretende que la confianza depositada por el elector, o como en este caso por la institucionalidad en el marco de un acuerdo de paz, no resulte frustrada por la decisión unilateral e injustificada del representante o senador de no presentarse a la posesión del cargo.
- La causal de pérdida de investidura de congresista por no tomar posesión del cargo exige la concurrencia de tres requisitos: (i) Que la persona acusada haya sido elegida, o llamada a ocupar la curul de congresista o que se le haya asignado la curul (en el marco del acuerdo final de paz en virtud del Acto Legislativo 03 de 2017). (ii) Que no haya tomado posesión del cargo dentro de los 8 días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras. Y, (iii) que la falta de posesión no sea atribuible a un hecho constitutivo de fuerza mayor. Este último requisito, se deriva del párrafo del artículo 183 de la Constitución Política.
- No es viable concluir que sí la persona es privada de su libertad por una medida de aseguramiento o detención preventiva, en el trámite de un proceso penal o solicitud de extradición, esto constituye un hecho imputable o atribuible al congresista que está pendiente de posesión, pues, esta conclusión solo puede sustentarse con la sentencia penal condenatoria decidida por el juez competente.
- La privación de la libertad por orden de captura con fines de extradición a un congresista sí configura el elemento de exterioridad, que se exige de la fuerza mayor, la cual descarta la aplicación de la causal de pérdida de investidura por no tomar posesión del cargo.
- No se configuró la causal de pérdida de investidura alegada por el demandante porque la captura con fines de extradición de alias “Jesús Santrich”, por requerimiento de la justicia norteamericana, constituyó una fuerza mayor.

¿Qué decidió la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena confirmó la sentencia de primera instancia que negó la solicitud de pérdida de investidura de alias “Jesús Santrich”.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria?

Aclaraciones de voto:

El Consejero Milton Chaves García aclaró el voto al considerar que no aplicaba la causal de pérdida de investidura contra el ciudadano Seuxis Paucias Hernández Solarte, porque no ostenta la dignidad de congresista, ni ha sido elegido o llamado. Lo anterior, con fundamento en que la curul en la que debía posesionarse no se obtuvo por voto popular, sino que fue asignada en virtud del Acto Legislativo 03 de 2017, en el que se previó que el Consejo Nacional Electoral asignaría cinco representantes a la cámara y cinco senadores al partido o movimiento político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal.

El Consejero César Palomino Cortés presentó aclaración de voto para precisar que la comisión, o presunta comisión, de un delito no puede beneficiar a la persona acusada bajo el argumento que la privación de su libertad, podría constituir fuerza mayor, pues no basta con analizar que se trata de una situación irresistible, sino que se deben estudiar los demás

elementos que la conforman⁷, al tiempo que también corresponde analizar las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que sucedieron, pues, en cada caso se deben valorar las pruebas que sustentan los hechos en que se fundamenta la fuerza mayor.

Salvamentos de voto:

El Consejero Guillermo Sánchez Luque salvó el voto porque, a su juicio, no había lugar a eximir de la causal de pérdida de investidura a alias “Jesús Santrich” debido a que propició el requerimiento de la justicia norteamericana y la captura con fines de extradición, frente a la presunta comisión de un ilícito. Además, indicó que el demandado no logró la condición de congresista, ya que incumplió sus obligaciones del Acuerdo de Paz. En efecto, planteó que si el Acuerdo de Paz no es otra cosa que un pacto y todo contrato es ley para los contratantes *“¿Persisten las obligaciones del Estado frente a una persona que luego de firmado, continúa presuntamente infringiendo la legislación penal?”*.

El Consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas presentó salvamento de voto debido a que, en su criterio, la Sala limitó el estudio de los elementos de la fuerza mayor a la ajenidad, extrañeza o externalidad y a la irresistibilidad de la medida, pero dejó de lado el examen de la imprevisibilidad. En tal sentido, indicó que la pregunta que debía responder la Sala era la siguiente: *“¿es imprevisible el acto correctivo o preventivo de autoridad, para quien realiza una conducta reprochable por ser contraria a los estándares de conducta que demanda del ciudadano medio la legislación civil?”*. De acuerdo con el anterior interrogante, el Magistrado Rodríguez Navas precisó que, para excusarse en la fuerza mayor, el acusado debía probar o cuando menos negar su participación en la realización de la conducta que dio lugar a la medida cautelar. Incluso, advirtió que, si lo anterior no era posible, el demandado podía argumentar, en orden a demostrar que la medida no resultaba previsible para una persona media puesta en su misma situación.

⁷ Tales como el de la imprevisibilidad, irresistibilidad y el tratarse de un hecho conocido.

8. ¿El señor *Gustavo Londoño García*, Representante a la Cámara por el departamento de Vichada incurrió en violación al régimen de conflicto de intereses y en tráfico de influencias debidamente comprobado?

[11001-03-15-000-2018-04339-01\(PI\)](#)

2019-07-30

¿Qué sucedió?

Se solicitó decretar la pérdida de investidura del señor Gustavo Londoño García, elegido Representante a la Cámara por el departamento de Vichada para el período 2018-2022, por incurrir en violación al régimen de conflicto de intereses y en la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado. Además, por cometer los delitos de constreñimiento, fraude, corrupción al sufragante, tráfico de votos y voto fraudulento.

El demandante señaló que el señor Gustavo Londoño García se comprometió con varios ciudadanos a nombrarlos en su unidad de trabajo legislativo, en caso de ser elegido Representante a la Cámara, a cambio de obtener votos en el departamento del Vichada. También, señaló que el candidato entregaría tres mil diplomas de bachiller académico del Centro Educativo Petroschool, a cambio de recibir el favorecimiento político en las urnas por un número igual de familias. Por último, advirtió que el 12 de febrero de 2019 se presentó una denuncia anónima ante la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral <<URIEL>> en contra del demandado, relacionada con los actos de corrupción y fraude en los incurrió durante las elecciones para el Congreso de la República.

¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 4 en la sentencia de primera instancia?

En sentencia del 24 de abril de 2019, la Sala Especial de Decisión No. 4 negó la solicitud de pérdida de investidura del señor Gustavo Londoño García al considerar que para la época en la que ocurrieron los hechos, el demandado no tenía la calidad de congresista o ex congresista, la cual es necesaria para que se configuren las causales de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses y tráfico de influencias.

Así mismo, la Sala Especial de Decisión negó la solicitud de compulsas de copias elevada por el congresista, porque no se probó que el demandante hubiese presentado de forma indebida la acción de pérdida de investidura.

¿Cuáles fueron los argumentos del recurso de apelación?

El demandante presentó recurso de apelación, en consecuencia, solicitó revocar el fallo de primera instancia, entre otras, por las siguientes razones: *i)* Porque se demostró que un mes antes de las elecciones se presentó una denuncia anónima ante URIEL en la cual se advirtieron el fraude y los hechos de corrupción en los cuales incurrió el demandado durante su campaña electoral. *ii)* Los hechos denunciados se enmarcan en los delitos de constreñimiento, fraude, corrupción al sufragante, tráfico de votos y voto fraudulento. Y,

iii) En la audiencia pública se aportaron unas pruebas que no fueron valoradas en la sentencia de primera instancia.

¿Qué decidió la Sala Plena del Consejo de Estado al resolver el recurso de apelación?

La Sala Plena confirmó la sentencia de primera instancia, debido a que las razones expuestas en el recurso de apelación no están dirigidas a controvertir el fundamento de la decisión, sino que, reiteran los hechos señalados en la demanda.

9. ¿Incurrió el exsenador *Plinio Edilberto Olano Becerra* en tráfico de influencias debidamente comprobado por las gestiones realizadas a favor de los intereses contractuales de la multinacional Odebrecht, a cambio de una suma de dinero?

[11001-03-15-000-2018-00316-01](#)

2019-07-30

¿Qué sucedió?

El demandante solicitó que se despoje de la investidura de Senador a los señores Bernardo Miguel Elías Vidal y Plinio Olano Becerra, por incurrir en tráfico de influencias debidamente comprobado, por indebida destinación de recursos públicos, y por violar el régimen de incompatibilidades, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política.

El demandante argumentó que el señor Plinio Edilberto Olano Becerra elegido Senador de la República, en los periodos 2006-2010 y 2010-2014, se comprometió a favorecer y privilegiar irregularmente los intereses contractuales de la firma Odebrecht al interior del Congreso de la República, favoreciendo los intereses privados de esta empresa en contratos como el de la concesión de la Ruta del Sol II y su otro si número 6 para el tramo Ocaña-Gamarra, a cambio de millonarias sumas de dinero.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 17 del Consejo de Estado al resolver la primera instancia?

En sentencia del 20 de septiembre de 2018, la Sala Especial de Decisión decretó la pérdida de investidura de Bernardo Miguel Elías Vidal y Plinio Edilberto Olano Becerra por incurrir en la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado, pues utilizaron su calidad de congresista para gestionar a favor de la multinacional Odebrecht, por lo menos, un contrato de estabilidad jurídica y el otrosí No. 6 del tramo Ocaña-Gamarra, a cambio de un beneficio económico para su provecho personal, sin que dichas gestiones se hayan efectuado a favor de las regiones de los excongresistas.

En el caso puntual del señor Plinio Edilberto Olano Becerra, la Sala encontró acreditado que sus actuaciones a favor de la empresa Odebrecht fueron desarrolladas como integrante de la Comisión Sexta del Senado de la República y con el conocimiento pleno del manejo de la infraestructura del país y de las entidades que tienen la función contractual, tales como: el Ministerio de Transporte, el INCO y posteriormente la ANI.

¿Quién interpuso el recurso de apelación? ¿Cuáles fueron los argumentos del recurso?

El demandado Plinio Edilberto Olano Becerra presentó recurso de apelación contra la sentencia de la Sala Especial de Decisión porque –en su criterio– no existe plena prueba de que hubiera incurrido en la causal de tráfico de influencias.

¿Qué consideraciones realizó la Sala Plena del Consejo de Estado?

- Para que se configure la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado deben demostrarse cuatro elementos:
 - a) Que la persona que ejerce la influencia ostente o haya ostentado la calidad de Congresista de la República, la cual se adquiere a partir de la posesión en el cargo. Este presupuesto exige acreditar la calidad de Senador o Representante a la Cámara.
 - b) Se debe constatar que el influenciado es un servidor público y que ante él, el demandado haya invocado, antepuesto o recurrido a su condición de Congresista. En este punto, se debe tener en cuenta que el congresista influye al servidor para conseguir algo, valiéndose de su poder, al anteponer su cargo de Senador o Representante.
 - c) Que el Congresista solicite al servidor público un beneficio en dinero y/o dádiva para sí o para un tercero -excepto si se trata de una gestión a favor de su región -. La conducta se configura aun cuando el servidor público no acceda, porque basta con la simple solicitud de parte del Congresista.
 - d) Que el beneficio pretendido por el Congresista provenga de un asunto que el servidor público se encuentre conociendo o haya de conocer. Para la configuración de la causal se exige que el beneficio pretendido por el Congresista, ya sea en dinero y/o dádiva, tenga su origen en un asunto en donde el servidor público sea o vaya a ser competente, es decir, que tenga o vaya a tener el conocimiento del mismo, y por esta razón resulta abordado por el Congresista.
- La Sala Plena coincidió con el análisis probatorio realizado por la Sala Especial de Decisión No. 17, que permitió concluir que el demandado Plinio Edilberto Olano Becerra estuvo al servicio de la compañía multinacional Odebrecht, a cambio de la expectativa de recibir un beneficio personal y económico, por incidir en que fuera favorecida con la Concesión Ruta del Sol II y su otrosí Ocaña-Gamarra.
- La Sala Plena determinó que el señor Plinio Edilberto Olano Becerra ejerció una influencia indebida sobre el Presidente de la ANI, Luis Fernando Andrade, con el propósito de propiciar su cambio de postura técnica respecto a su negativa para suscribir otrosíes a los contratos de concesión, particularmente de la Ruta del Sol II.
- En el expediente quedó demostrado que el congresista Plinio Edilberto Olano Becerra representó los intereses de la multinacional Odebrecht; participó en reuniones a puerta cerrada para buscar acomodar la ley de contratación a favor de los intereses privados; coadyuvó en la preparación de la estrategia y las acciones a seguir tendientes a penetrar las instancias de contratación del Ministerio de Transporte, la ANI y el INCO; se convirtió en el “hombre de Odebrecht”, como lo señalan diversos testimonios, y tuvo la expectativa cierta de recibir una remuneración a cambio de sus “gestiones”; ejerció presiones indebidas sobre servidores públicos a fin de influenciarlos para sus propósitos; y se puso al servicio de Luiz Bueno y Eleuberto Martorelli, representantes legales de la multinacional para Colombia, con el fin de obtener provecho ilícito mediante la adjudicación de los

contratos de la concesión Ruta del Sol II y la suscripción de su otrosí número 6, Ocaña-Gamarra.

¿Qué resolvió la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena del Consejo de Estado confirmó la sentencia proferida por la Sala Especial de Decisión No. 17.

La Sala Plena determinó, con pleno convencimiento, que el demandado, hoy excongresista Plinio Edilberto Olano Becerra, se valió de su calidad o condición de Senador ante servidores públicos con capacidad de decisión, para influenciarlos indebidamente, con el propósito consciente de favorecer contractualmente a la firma Odebrecht, a cambio de recibir una suma de dinero o dádiva, mediante la realización de gestiones que en nada corresponden a las que efectúan los congresistas a favor de sus regiones.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria de la Sala?

El Consejero [Carlos Enrique Moreno Rubio](#) salvó el voto. El Dr. Moreno se apartó de la decisión aprobada por la mayoría porque –en su criterio– de las pruebas aportadas al proceso no era posible afirmar que el señor Plinio Olano Becerra incurrió en la causal de “*tráfico de influencias debidamente comprobado*”.

A su juicio, la Sala debió corroborar los testimonios valorados con las declaraciones de los señores Luiz Antonio Bueno Junior y Eleuberto Antonio Martorelli, ambos presidentes de Odebrecht.

De este modo, el Consejero Carlos Moreno consideró que las pruebas generaban una duda razonable que debía resolverse a favor del demandado por tratarse de un proceso sancionatorio.

Por último, indicó que se omitió estudiar el elemento de culpabilidad que es indispensable en el análisis de la pérdida de investidura.

10. ¿Incurrió el señor *Musa Abraham Besaile Fayad* en la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado? ¿Hay lugar a confirmar el decreto de pérdida de investidura de congresista del señor Musa Besaile por influir a favor de sus intereses en el trámite de un proceso penal que se adelantaba en su contra?

[11001-03-15-000-2018-00317-01\(PD\)](#)

2019-08-27

¿Qué sucedió?

El señor Musa Abraham Besaile Fayad fue elegido Senador de la República para los periodos constitucionales 2010-2014 y 2014-2018, por el partido Social de la Unidad Nacional – Partido de la U–.

Un ciudadano solicitó la pérdida de investidura de congresista a Besaile Fayad por haber incurrido presuntamente en la causal de tráfico de influencias, indebida destinación de dineros públicos y gestión de negocios ante entidades públicas. El solicitante planteó que el demandado en su condición de Senador de la República confesó a la Corte Suprema de Justicia que –por intermedio de un abogado– pagó dos mil millones de pesos, para manipular el rumbo de las decisiones judiciales que se tomarían en los procesos por *parapolítica* que se adelantaban en su contra en este alto tribunal en los que se analizaban sus nexos con grupos armados al margen de la ley.

Además, el demandante señaló que el congresista influyó sobre los directivos del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y otras autoridades para lograr que al contrato de concesión de la vía denominada La Ruta del Sol II se adicionara la construcción de la carretera Ocaña-Gamarra. Al mismo tiempo, aseguró que el demandado logró que se mejoren las condiciones económicas del concesionario, por lo cual recibió un soborno por parte de la empresa Odebrecht a través de contratos simulados.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 26 en la sentencia de primera instancia?

En la sentencia de 11 de febrero de 2019, la Sala Especial de Decisión decretó la pérdida de investidura de congresista al señor Musa Abraham Besaile Fayad por incurrir en la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado.

La Sala Especial de Decisión encontró probado que el exsenador negoció con el abogado Luis Gustavo Moreno el pago de un soborno a favor de un exmagistrado con el propósito de que se detuviera la orden de captura que la Corte Suprema libraría en su contra en el proceso penal, al tiempo que se dilatara el trámite hasta que se lograra la prescripción de la acción penal.

¿Cuáles fueron los argumentos del recurso de apelación?

El excongresista Musa Besaile solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia, puesto que, en su criterio, existe duda sobre su actuación para obstruir el proceso penal, en

el sentido en que no se determinó si fue él quien acudió ante los magistrados de la Corte Suprema de Justicia o si fueron ellos, a través de determinadas personas, quienes lo buscaron con el propósito de obtener un beneficio económico a cambio de obstruir el proceso penal que se adelantaba en su contra en esa Corte.

¿Qué resolvió la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia?

La Sala Plena confirmó la decisión de primera instancia en el sentido de decretar la pérdida de investidura de congresista al señor Musa Besaile por incurrir en la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado.

La Sala reiteró que para que se estructure la causal por tráfico de influencias es necesario demostrar que: *i)* la persona haya sido o sea congresista, *ii)* que invoque esa condición ante un servidor público, *iii)* que reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones establecidas en la Ley, en cuanto a las gestiones de los congresistas en favor de sus regiones, y *iv)* con el propósito de obtener un beneficio de un servidor público en algún asunto que este conozca o haya de conocer.

La Sala encontró configurados los requisitos para estructurar la causal de tráfico de influencias. Además, la Sala determinó que la aludida duda referida por el demandado no existe, pues, encontró demostrado que el señor Musa no actuó en contra de su voluntad, sino todo lo contrario, halló que su actuación fue premeditada.

De este modo, consideró indiscutible que la razón que motivo al señor Musa a influir fue la investigación por *parapolítica* que se adelantaba en su contra en su condición de senador de la República.

Del mismo modo, la Sala Plena descartó la existencia del eximente denominado "*insuperable coacción ajena*", en tanto, no se acreditó coacción alguna contra el señor Besaile.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria frente a la decisión de la Sala Plena?

Los Consejeros de Estado Rocío Araújo Oñate y Carlos Enrique Moreno Rubio aclararon el voto.

La Magistrada [Rocío Araújo](#) aclaró su voto para profundizar en las razones probatorias por las que se encontró acreditado que el excongresista incurrió en la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado. De la misma manera, abordó las razones por las que no se configuró la "*insuperable coacción ajena*" alegada por el demandado.

El Magistrado [Carlos Enrique Moreno](#) aclaró su voto respecto del análisis que debió preceder a la verificación de uno de los elementos que configura la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado, esto es, haberse "*invocado la calidad o condición de congresista ante el servidor público*".

Específicamente, el Consejero consideró que la Sala debió precisar de forma concluyente que no generaba ninguna diferencia significativa el hecho de que fuera el congresista quien acudiera ante los magistrados de la Corte Suprema o que ellos lo hubieran contactado para obtener el beneficio económico, pues, el haber entregado el dinero – como senador– a cambio de su libertad en el marco del proceso penal que se adelantaba en su contra ante la Corte Suprema de Justicia denota el uso de su investidura para obtener el beneficio pretendido. De modo que no resultaba admisible el argumento del demandado sobre la aludida duda razonable.

Los Consejeros [Marta Nubia Velásquez Rico y Martín Bermúdez Muñoz](#) salvaron el voto al considerar que el señor Besaile Fayad no antepuso su condición de congresista para obtener el entorpecimiento de la investigación penal que se adelantaba en su contra. En otros términos, desvirtuaron que el entorpecimiento del proceso penal ocurriera por el solo hecho de su investidura de congresista. Por ello, indicaron que no se encontraba probada la causal de pérdida de investidura, así que lo pertinente era revocar el fallo apelado.

Asimismo, señalaron que la Sala no debió abordar el análisis de la causal de *“violación al régimen de inhabilidades” por haber sido condenado a pena privativa de la libertad en cualquier época*, pues como esta causal no se alegó en la demanda, el demandado no ejerció su derecho de defensa.

11. ¿El Representante a la Cámara *Diego Javier Osorio Jiménez* incurrió en inhabilidad, al haber ejercido, dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de su elección, autoridad civil y administrativa, en su condición de Secretario del Interior y Asesor del Despacho del Gobernador del Departamento del Quindío?

[11001-03-15-000-2019-01598-01\(PI\)](#)

2019-09-17

¿Qué sucedió?

El 11 de marzo de 2018, el señor Diego Javier Osorio Jiménez fue elegido Representante a la Cámara por el departamento del Quindío, con el aval del partido Centro Democrático.

Dentro de los 12 meses anteriores a su elección como Congresista, el demandado habría ejercido autoridad civil y administrativa, en su condición de secretario del Interior del referido departamento y asesor del Despacho del Gobernador del Quindío. Como asesor, el representante a la Cámara Osorio Jiménez fue beneficiario de comisiones de servicio que conllevaron, de su parte, el desempeño de funciones propias del cargo de Gobernador.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 26 del Consejo de Estado en la sentencia de primera instancia?

En sentencia de 17 de septiembre de 2019, la Sala Especial de Decisión No. 26 negó las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura. Para sustentar su decisión, consideró que el empleo de secretario del Departamento del Quindío había sido desempeñado por el demandado por fuera del término inhabilitante de los 12 meses anteriores a la fecha de elección.

En cuanto al cargo de Asesor del Despacho del Gobernador del Quindío, la Sala sostuvo que las funciones asignadas al accionado no implicaron el ejercicio de autoridad civil o administrativa. Asimismo, afirmó que las comisiones de servicio no podían ser tenidas como actos de delegación de las funciones del Gobernador en favor del demandado, pues el objeto de aquellas fue la realización de actividades propias del empleo de Asesor por fuera de la sede habitual en la que debían ser desarrolladas.

¿Cuáles fueron los argumentos del recurso de apelación?

El demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Reafirmó que las comisiones de servicio supusieron para el demandado el desarrollo de funciones propias del cargo de Gobernador del Departamento y, por consiguiente, el ejercicio de autoridad civil y administrativa por parte del accionado. Igualmente, argumentó que las funciones del cargo de Asesor que conllevaban el ejercicio de autoridad civil y administrativa fueron eliminadas del Manual de Funciones un día antes a la posesión del señor Osorio Jiménez como Asesor del Despacho del Gobernador del Quindío, con lo que se acreditaba la intencionalidad del demandado a la hora de defraudar el régimen de inhabilidades de los Congresistas.

¿Cuáles fueron las consideraciones de la Sala Plena del Consejo de Estado al resolver la segunda instancia?

- El proceso de pérdida de investidura dispone de naturaleza sancionatoria, lo que conlleva la aplicación de las garantías procesales que se desprenden del debido proceso, dentro de las cuales, se destaca el principio de congruencia.
- En materia de pérdida de investidura, la congruencia dispone de las siguientes manifestaciones: **i)** identidad entre la acusación planteada y los cargos resueltos en la sentencia; **ii)** resolución integral de los cargos planteados en la demanda de desinvestidura; **iii)** imposibilidad para el juez de abordar el estudio de cuestionamientos indebidamente planteados; **iv)** prohibición de modificar, cambiar o alterar la sustentación fáctica y jurídica de la solicitud de pérdida de investidura.
- El alcance normativo del principio de congruencia impide que la Sala aborde el argumento propuesto por el demandante en su recurso de apelación según el cual, el accionado tuvo la intención de defraudar el régimen de inhabilidades de los Congresistas, pues un día antes a su posesión como Asesor del Despacho del Gobernador del Quindío, las funciones de este empleo que conllevaban el ejercicio de autoridad civil y administrativa, fueron suprimidas del Manual de Funciones. Ello, por cuanto es un cargo nuevo, que no fue propuesto en la demanda de pérdida de investidura.
- El estudio histórico de la pérdida de investidura, figura aparecida en Colombia en el año de 1950, es la moralización del Congreso de la República, y en general, de las corporaciones político-administrativas.
- La configuración de la causal de pérdida de investidura atribuida al representante Diego Javier Osorio Jiménez exige la acreditación: **i)** de la calidad de empleado público; **ii)** del ejercicio de autoridad civil, política, jurisdiccional, administrativa o militar; **iii)** dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de elección; **iv)** en la circunscripción en la cual fue elegido.
- Por regla general, las funciones asignadas al cargo de Asesor no suponen el ejercicio de autoridad civil y administrativa. Sin embargo, puede suceder que quien desempeña este empleo ejerza este tipo de autoridades mediante la delegación de funciones de otro empleo o a través de la usurpación de las funciones de otro empleo, sin que medie acto de transferencia.
- La materialización del motivo de desinvestidura alegado exige, entre otros presupuestos, el ejercicio de autoridad civil y administrativa. Así las cosas, sin importar si las comisiones de servicio concedidas al demandado supusieron el ejercicio de funciones propias del empleo de Gobernador del Quindío, debe analizarse si con ellas el accionado ejerció autoridad civil y administrativa.
- Las funciones comisionadas consintieron, en su mayoría, en la asistencia a reuniones que no implicaron la simple titularidad o el efectivo desempeño de autoridad civil y administrativa por parte del señor Diego Javier Osorio Jiménez.

¿Qué decidió la Sala Plena?

La Sala Plena del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, proferida el 16 de julio de 2019, por la Sala Especial de Decisión No. 26 de Pérdida de Investidura.

12. ¿Incurrió el Senador *Aurelijus Rutenis Antanas Mockus Sivickas*, en gestión de negocios ante entidades públicas que terminó con la celebración de convenio de asociación, a pesar de que fue llevada a cabo por el director ejecutivo de una entidad sin ánimo de lucro de la cual es presidente el congresista demandado?

[11001-03-15-000-2018-02417-01](#)(Acumulados)PI

2019-10-08

¿Qué sucedió?

Se acusó que el senador Aurelijus Rutenis Antanas Mockus Sivickas, periodo constitucional 2018-2022, siendo presidente y representante legal de Corpovisionarios, entidad sin ánimo de lucro, en noviembre de 2017 gestionó y celebró convenio de asociación con entidad pública.

Afirmaron los demandantes que es cierto que el convenio lo firmó Henry Muarraín, director ejecutivo de Corpovisionarios, pero que no es posible desconocer que el senador demandado era el presidente y representante legal de la corporación y cumplió una labor trascendental que terminó con la firma del convenio.

También se pidió que se despojara de la investidura al demandado por haberse bajado los pantalones

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 1 del Consejo de Estado?

Mediante sentencia de 19 de febrero de 2019, negó las pretensiones de la demanda.

Afirmó que bajarse los pantalones no configura causal de pérdida de investidura.

Encontró que el senador desde 2014 había delegado en el director ejecutivo la facultada para celebrar contratos. Entonces, en el 2017 cuando se firmó el convenio el demandado ya no tenía la función de celebrar contratos en Corpovisionarios, y las actuaciones del director ejecutivo las realizaba a nombre de esta corporación sin ánimo de lucro y no de Antanas Mockus.

Precisó que la Sala que no se demostró que la firma del convenio devino en beneficio para el Senador, como tampoco su presunta gestión para la celebración del negocio.

¿Cuáles fueron los argumentos del recurso de apelación?

Las resoluciones con las cuales el demandado delegó la representación legal en el director ejecutivo, no estaba registrada en Cámara y Comercio, entonces, carecen de efectos jurídicos.

Existen pruebas en el expediente que dan cuenta que el Senador sí participó en la gestión del negocio que finalizó con la firma del convenio, como lo son comunicaciones entre las partes dirigidas al demandado, estudios previos que daban cuenta de su hoja de vida y

experiencia, que adelantaría labores de coordinación, la inclusión en el presupuesto del proyecto de sus traslados y viáticos y su participación en una reunión de comité, además, dentro del objeto del contrato se estableció que debía dictar conferencias.

¿Qué consideró la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena del Consejo de Estado expuso que:

- La tacha de falsedad no está regulada en la Ley 1881 de 2018, tampoco en el CPACA, entonces se debe acudir al CGP.

Mediante la tacha se discute si el documento aportado al proceso judicial es auténtico, sin distinguir en si es público, privado, original o copia. Que corresponde al juez, en estos casos, revisar si existe falsedad material, es decir, si fue alterado, modificado o creado de manera irregular.

Que la tacha la puede presentar quien hizo o suscribe el documento, con la contestación de la demanda o en la audiencia o providencia donde el mismo se decreta como prueba, precisando los argumentos de la falsedad y las pruebas que la demuestran.

En este caso se tacharon de falsas las resoluciones con las cuales el demandado delegó la representación legal pero la solicitud se negó porque la petición no precisó en qué consistió la falsedad, además se presentó de manera extemporánea porque no se elevó la tacha al momento que se decretaron como pruebas.

- La inhabilidad de que trata el numeral 3º del artículo 179 de la CP, contiene las causales de **gestión de negocio** que requiere haber intervenido de manera positiva, concreta, seria y real ante entidad pública en interés propio o de tercero, seis meses antes de la elección, para obtener contrato así finalmente no se suscriba. De **celebración de contratos** que sea con entidad pública, interés propio o de tercero, seis meses antes de la elección y haber sido **representante legal de entidad que administre tributos o contribuciones para fiscales**, seis meses antes de la elección. En lo referente a la circunscripción se destacó que para los Senadores es nacional, por tanto la causal se puede configurar en cualquier parte del territorio nacional pero para los representantes es la misma circunscripción electoral.

En el caso concreto:

- Fijó el elemento temporal entre el 11 de septiembre de 2017 el 11 de marzo de 2018.
- Elemento geográfico, por la calidad de Senador del demandado, todo el territorio nacional.
- Elemento conductual: i) definir si la titularidad de la representación legal resulta relevante para configurar la causal de PI y ii) la demostración de la participación del demandado en la gestión y celebración del contrato.
- La Sala Plena analizó la estructura orgánica de Corpovisionarios y de sus estatutos concluyó que el presidente es el representante legal y puede delegar su función en el director ejecutivo, para tramitar temas administrativos, contractuales y laborales.

- El demandado como presidente profirió tres resoluciones de delegación de la representación legal de Corpovisionarios, en 2006, 2007 y 2014, sin que fueran registrados en Cámara y Comercio pero también encontró que en los certificados de existencia y representación legal dan cuenta que la representación legal la podrían tener tanto el presidente como el director ejecutivo.
- La omisión de registrar ante la Cámara de Comercio dichos actos de delegación no prueban la gestión de negocios del demandado y tampoco la celebración del convenio. Es decir, no acreditan las causales de pérdida de investidura que se alegan.
- El juez que conoce y decide la demanda de pérdida de investidura no tiene competencia para analizar la validez u oponibilidad del negocio jurídico, en este caso de la celebración del convenio y tampoco para estudiar la legalidad de la delegación para contratar.
- Se concluyó que la gestión del convenio suscrito no la adelantó el senador demandado y que la participación activa, concreta, trascendente y útil, en este caso la desarrolló fue el director ejecutivo de Corpovisionarios.
- Se precisó que el uso del nombre de Antanas Mockus no acredita la gestión de negocios como causal de pérdida de investidura al no tratarse de una participación activa, concreta, trascendente y útil.
- En lo relacionado con los gastos de transporte, viáticos y la actuación como profesor del demandado, se trata del desarrollo propio del convenio, es decir es la etapa de ejecución contractual la que no involucra la gestión del mismo.
- Afirmó la Sala Plena que no hay prueba de que la presencia del senador haya motivado la gestión del negocio, pues por el contrario se demostró que Corpovisionarios era la indicada por su estructura financiera, organización y por su trayectoria.
- En lo que refiere a la causal de celebración de contratos, derivada de la firma del convenio, la Sala Plena concluyó que el demandado no participó en esta etapa contractual.
- El convenio se firmó por el director ejecutivo de Corpovisionarios.
- No se acreditó que el convenio firmado benefició al senador demandado.
- Para la Sala Plena fue necesario referirse al elemento de culpabilidad que debe probarse en las causales de pérdida de investidura y al respecto señaló que el demandado no podía comprender que su condición de presidente de Corpovisionarios, a pesar de haber sido delegada, podía derivar en gestión de negocios y celebración de contratos.
- Al senador no se le podía exigir otro comportamiento, pues la delegación de sus funciones la realizó atendiendo los estatutos de Corpovisionarios y las normas legales aplicables.

¿Qué resolvió la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena del Consejo de Estado confirmó la sentencia apelada en cuanto denegó la solicitud de pérdida de investidura del congresista, al considerar que no se configuraron las causales de pérdida de investidura alegadas por el demandante.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria?

Los Consejeros Luis Alberto Álvares Parra, Rocío Araujo Oñate, Milton Chávez García, Sandra Lisset Ibarra Vélez, Carlos Enrique Moreno Rubio, Carmelo Perdomo Cuéter y Jorge Octavio Ramírez Ramírez salvaron el voto.

Los Consejeros William Hernández Gómez, Jaime Enrique Rodríguez Navas, Marta Nubia Velásquez Rico y Rafael Francisco Suárez Vargas aclararon el voto.

El magistrado William Hernández Gómez aclaró su voto para precisar las diferencias entre la acción electoral y la pérdida de investidura, al principio de *non bis in ídem* contenido en el párrafo del artículo 1º de la Ley 1881 de 2018, para hacer referencia a la cosa juzgada y señalar que este aspecto debió ser mencionado en la sentencia.

Afirmó que la sentencia omitió ampliar la argumentación relacionada con el aspecto subjetivo de la conducta del senador demandado y estudiar la causal excluyente de responsabilidad de error de derecho o de prohibición, toda vez que en este caso no se demostró que el Antanas Mockus haya incurrido en la prohibición pero tampoco se demostró que actuó con culpa.

Sostuvo que el fallo al estudiar la causal de gestión de negocios ante entidades públicas, no se profundizó lo relacionado con el interés propio o de terceros a que alude el numeral 3º del art. 179 de la Constitución Política porque los convenios en los que se fundaba la demanda tenían interés público, lo que en su criterio merecía mayor desarrollo.

El magistrado Rafael Francisco Suárez Vargas aclaró su voto para exponer la contradicción que genera el párrafo 1º del artículo 1º de la Ley 1881 de 2018 respecto de la cosa juzgada.

El magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio salvó su voto para manifestar que resultaba contradictorio concluir que no se configuró la conducta prohibida –inhabilidad- pero en todo caso se analice la culpabilidad del demandado, además, determina que el Senador Antanas Mockus actuó con la convicción plena y sincera que su conducta obedecía al ordenamiento legal.

En lo demás sostuvo que, en su criterio, sí estaba demostrado que el demandado está inhabilitado por intervenir en gestión de negocio ante entidades públicas y celebración de contratos estatales porque Antanas Mockus era parte de las administración de Corpovisionarios la cual tomó la decisión de suscribir los convenios en el periodo inhabilitante, lo cual fue conocido por el senador sin que se opusiera.

Precisó que el hecho de que demandado haya firmado los convenios no desconfigura la causal de gestión de negocios porque fue “clave” para su suscripción y estaba incluido su actuar en la ejecución.

Finalmente, afirmó que la sentencia omitió analizar el presupuesto procesal de *non bis in ídem* cuando en casos como el presente las acciones de pérdida de investidura y electoral se tramitan simultáneamente.

El magistrado Luis Alberto Álvarez Parra salvó su voto expuso que contrario a lo concluido por la mayoría de la sala, el hecho que la representación legal de Corpovisionarios, al estar en cabeza de Antanas Mockus, resulta relevante para la configuración de la causal inhabilitante de celebración de negocios, sobre todo en este caso en que se demostró que delegó dicha representación legal y luego el demandado hizo parte del certamen electoral en el cual obtuvo su curul en el Senado de la República.

En lo demás expuso que el demandado si estaba inhabilitado y que no se dio cumplimiento al contenido del parágrafo 1º del artículo 1º de la Ley 1881 de 2018 respecto de la cosa juzgada.

Los magistrados Rocío Araujo Oñate y Jorge Octavio Ramírez Ramírez, de manera conjunta, salvaron su voto.

Manifestaron que el doctor Antanas Mockus celebró los convenios, por interpuesta persona y en virtud de un mandato con representación, intervino en gestión de negocios todo dentro del periodo inhabilitante; por ende era lo procedente acceder al decreto de la pérdida de su investidura.

La magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez salvó su voto expuso en un principio presentó a la Sala ponencia en la cual accedía a las pretensiones de la demanda por considerar que el senado demandado estaba inhabilitado y, en consecuencia, debería despojarse de su investidura; sin embargo, la misma fue negada por la mayoría de la Sala.

Entonces para fundar su salvedad de voto recurrió a los argumentos expuestos en la ponencia que le fue derrotada, y según la cual Antanas Mockus por haber incurrido en la causal inhabilitante debía perder su investidura.

13. ¿La senadora *Aida Merlano Rebolledo* debe perder su investidura por superar el monto permitido en los gastos de su campaña política?

[11001-03-15-000-2018-01294-01\(PI\)](#)

(2019-10-22)

¿Qué sucedió?

La señora Aida Merlano Rebolledo fue elegida Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico para el periodo constitucional 2014 - 2018. Con posterioridad, participó en las elecciones que se realizaron el 11 de marzo de 2018, como candidata al Senado de la República para el periodo constitucional 2018 - 2022, y, según cifras del preconteo electoral, fue elegida con 73.250 votos.

Un ciudadano presentó demanda de pérdida de investidura en la que puso de presente que la sede de campaña de la entonces candidata al Senado Aida Merlano Rebolledo fue allana por la Fiscalía General de la Nación, oportunidad en la que se encontraron pruebas que demuestran que su campaña política superó la cantidad de dinero que podía gastar de acuerdo con los topes legalmente fijados.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 23 del Consejo de Estado?

La Sala Especial de Decisión No. 23 del Consejo de Estado decretó la pérdida de la investidura de la senadora Aida Merlano Rebolledo porque encontró probado que la demandada superó el monto máximo de gastos fijado por la ley, omitió rendir los informes que demostraban los ingresos y gastos de su campaña política y tenía conocimiento de que actuaba de manera irregular.

¿Qué resolvió la Sala Plena del Consejo de Estado?

En la decisión de 22 de octubre de 2019, la Sala Plena confirmó que debía decretarse la pérdida de la investidura de la demandada.

La Sala determinó que las pruebas demostraban que la senadora Aida Merlano Rebolledo debía perder su investidura de congresista por exceder la suma de dinero máxima⁸ en la que podían incurrir los candidatos en la campaña al Senado establecida por el Consejo Nacional Electoral.

La Sala estableció que la suma en que incurrió la demandada en su campaña política al Senado de la República –para publicidad, pago a líderes sociales o coordinadores de campaña, arrendamiento de inmuebles, entre otros– superaba el monto máximo permitido. En efecto, la Sala encontró que se acreditaron gastos de campaña electoral superiores a los cuatro mil millones de pesos.

⁸ Este monto máximo se fijó en ochocientos ochenta y cuatro millones ciento treinta y dos mil ciento sesenta y tres pesos con catorce centavos, M/cte. (\$884'132.163,14).

En lo demás, la Sala destacó que la senadora ya había hecho parte de otra campaña política por tanto sabía de las exigencias que debía cumplir en lo relacionado con el reparto de ingresos y gastos de su campaña. Además, indicó que la demandada omitió implementar las medidas necesarias que evitaran que el dinero invertido en su campaña superara el límite fijado, así como, rendir los informes respectivos a su partido político y ante el Consejo Nacional Electoral.

¿Se presentaron argumentos adicionales a los acogidos por la mayoría en la sentencia de Sala Plena?

Los Consejeros Martín Bermúdez Muñoz y Jorge Octavio Ramírez Ramírez presentaron salvamento de voto.

El Consejero [Martín Bermúdez](#) no compartió la decisión de confirmar la sentencia de primera instancia que decretó la pérdida de investidura, en tanto, estimó que: (i) la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda no comprende la financiación de las campañas electorales mediante conductas constitutivas de delito; (ii) en la sentencia se realizó una inadecuada valoración de los medios de prueba obrantes en el proceso; y, (iii) no se efectuó en debida forma el estudio de la culpabilidad de la demandada.

El Consejero [Jorge Octavio Ramírez Ramírez](#) salvó su voto porque considera que la congresista demandada no incurrió en causal de pérdida de investidura por "*violación de los topes máximos de financiación de las campañas*". En efecto, el Consejero Ramírez señala que no son equiparables los conceptos de "*financiación de las campañas electorales*" y "*gastos máximos de las campañas electorales*". "La financiación representa los recursos públicos que son aportados por el Estado para sufragar las campañas electorales. Los gastos son el monto máximo permitido para costear una campaña electoral, concepto en el que se encuentra incluido el de financiación estatal".

En ese sentido, indica que es importante tener en cuenta esta diferencia conceptual, pues la sanción que se impone en el artículo 109 de la Constitución, relativa a la pérdida de investidura o a la pérdida del cargo, parte precisamente de esa diferencia y, por ende, se refiere exclusivamente a la violación del monto de financiación de las campañas electorales.

De este modo, el Consejero Ramírez advierte que, como el presente asunto se trató de una solicitud de pérdida de investidura y no de una de pérdida del cargo, se debió analizar en los estrictos términos del artículo 109 de la Constitución. Así pues, como no se demostró que en la campaña electoral de la congresista demandada se excedieran los topes máximos de financiación estatal, la pérdida de investidura no estaba llamada a prosperar. Precisa que de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 1475, la violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales se sanciona con la pérdida del cargo, no con la pérdida de investidura. Además, en este punto, señala que es el Consejo Nacional Electoral la autoridad competente para presentar la solicitud de pérdida del cargo -ya sea que se tramite por el proceso de pérdida de investidura o por el de nulidad electoral-.

Los Consejeros William Hernández Gómez, Cesar Palomino Cortés, Sandra Lisset Ibarra Vélez, Guillermo Sánchez Luque aclararon su voto.

El magistrado [William Hernández Gómez](#) aclaró su voto para precisar que la causal de pérdida de investidura analizada sanciona la responsabilidad subjetiva e individual del demandado y no de una organización como resulta ser una campaña política. Por ello, consideró que lo apropiado es definir si el congresista violó o no los topes máximos de financiación de campaña y no como lo señaló la mayoría en la decisión sí *“la campaña electoral de la demanda violó los topes máximos de financiación y los límites al monto de gastos”*.

Además, sugirió que la Sala debió ampliar el concepto de culpabilidad, acudiendo no solo a posturas civilistas sino a criterios propios del derecho sancionador.

14. ¿Vulneró *Gustavo Francisco Petro Urrego* el régimen de inhabilidades al posesionarse como Senador a pesar de que la Contraloría Distrital de Bogotá lo sancionó en un proceso de responsabilidad fiscal?

[11001-03-15-000-2019-00970-01\(PI\)](#)

2019-10-22

¿Qué sucedió?

El solicitante afirmó que el Senador fue sancionado, en tres diferentes decisiones, por la Contraloría Distrital de Bogotá, por tanto, señala que se encontraba inhabilitado para ser congresista como lo dispone el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política. Además, cuestiona que el demandado se haya posesionado pese a encontrarse vigentes las sanciones, en consecuencia, pretende que se le decrete la pérdida de su investidura como congresista.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 20 del Consejo de Estado?

En la sentencia de 15 de julio de 2019, la Sala Especial de Decisión No. 20 negó las pretensiones de la demanda al considerar que no se probó la existencia de la inhabilidad alegada, pues las decisiones de responsabilidad fiscal dictadas contra el Senador demandado tienen la calidad de actos administrativos y no de sentencia judicial.

La Sala destacó que no es posible extender los efectos jurídicos de la inhabilidad, al punto de considerar que las decisiones de responsabilidad fiscal tienen connotación de sentencia judicial.

¿Qué resolvió la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena confirmó que debía negarse la solicitud de pérdida de investidura.

De entrada se refirió a las características, fines, exigencias y consecuencias de la acción de pérdida de investidura, luego precisó que respecto de la causal que se alega –art. 122.5 de la Constitución Política–, el Consejo de Estado ha precisado dos requisitos: el primero, se trata de la existencia de sentencia condenatoria por un delito que afecte el patrimonio público y el segundo, que la condena o reparación patrimonial impuesta al Estado, derive de una conducta dolosa o gravemente culposa del demandado, la cual también debe estar contenida en sentencia ejecutoriada.

Así mismo, recordó que el Consejo de Estado ha concluido que para que la causal se configure se debe probar que antes de la inscripción o elección del candidato el Estado haya sido condenado patrimonialmente y que la condena provenga de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor, todo lo cual debe estar contenido en sentencia judicial ejecutoriada.

En el caso del Senador Petro explicó la Sala que uno de los requisitos de la causal alegada impone que se pruebe que el Estado debe responder por los daños antijurídicos ocasionados

a un tercero por la acción u omisión de uno de sus agentes, lo cual no se demostró en este asunto.

Explicó que el proceso de responsabilidad fiscal busca reparar el detrimento causado a los recursos Estatales, es decir, la víctima es el Estado y no el llamado a responder patrimonialmente; por tanto, las decisiones dictadas en sede de este mecanismo administrativo no permiten configurar la causal alegada por el demandante.

La Sala Plena precisó que la calificación de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor público que genere un daño antijurídico imputable al Estado, a la que se refiere la causal alegada, solo puede demostrarse mediante sentencia judicial ejecutoriada y no mediante cualquier decisión de tipo administrativo, como la sanción por responsabilidad fiscal, contenida en acto administrativo –susceptible de control judicial–.

¿Qué argumentos adicionales se presentaron frente a la decisión mayoritaria?

Los Consejeros Rocío Araujo Oñate, Guillermo Sánchez Luque y Cesar Palomino Cortés presentaron aclaración de voto.

La magistrada [Rocío Araujo Oñate](#) aclaró su voto para manifestar que la sentencia introduce dos nuevas exigencias para la configuración de la inhabilidad contenida en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, ajenos a la norma, cuando señala que la demostración de una conducta dolosa o gravemente culposa del servidor público, que determinó la generación de un daño antijurídico imputable al Estado, está dirigido *“a aquél sujeto que haya **aprovechado dolosamente, o con culpa grave, sus funciones, para causar un daño a un ciudadano que no estaba en la obligación de soportarlo (...)**”*.

En su criterio dicha afirmación conlleva que la inhabilidad se dirija exclusivamente a aquellos sujetos que se han aprovechado dolosamente o con culpa grave de sus funciones para causar un daño a un ciudadano, lo cual modifica el alcance y el contenido de la prohibición constitucional.

Además, indica: introduce, sin sustento jurídico, una limitación respecto de los destinatarios de la inhabilidad al manifestar que sólo hay lugar a determinar la responsabilidad de los agentes estatales cuando actúan en ejercicio de sus funciones.

Afirmó que el fallo amplía el alcance de la inhabilidad vulnerando el principio de interpretación restrictiva, cuando concluye que el aprovechamiento de las funciones del agente estatal debe estar dirigido a causar el daño.

Finalmente, indicó que para que se estructure el elemento objetivo de la causal de inhabilidad alegada basta que el fallador verifique la existencia de una sentencia ejecutoriada que califique la conducta del demandado como dolosa o gravemente culposa, que con fundamento en dicha conducta el Estado haya sido condenado patrimonialmente y que el accionado no haya asumido el valor del daño con cargo a su patrimonio.

Los Consejeros César Palomino Cortés y Guillermo Sánchez Luque también presentaron aclaración de voto frente a la decisión.

15. ¿La senadora *Aida Merlano Rebolledo* debe perder su investidura por no tomar posesión de su cargo?

[11001-03-15-000-2018-02616-01\(PD\)](#)

(2019-10-29)

¿Qué sucedió?

La señora Aida Merlano Rebolledo resultó elegida como senadora de la República para el periodo constitucional 2018-2022. Sin embargo, en su contra se profirió medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario sin beneficio de excarcelación, mediante providencia del 18 de abril de 2018, dentro de investigación penal que adelanta la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia por la presunta comisión de los delitos de corrupción al sufragante agravado, ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas; fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones.

El apoderado de la señora Aida Merlano solicitó al Instituto Penitenciario y Carcelario un permiso para que la demandada asistiera, el 20 de julio de 2018 a las 2:00 p.m., a las instalaciones del Congreso de la República con el objeto de tomar posesión del cargo como senadora de la República. No obstante, Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto de 19 de julio de 2018, denegó el permiso solicitado con fundamento en que la concesión de permisos solo se admite en casos de enfermedad grave o muerte de un familiar del recluso.

Un ciudadano solicitó la pérdida de investidura de Aida Merlano Rebolledo por cuanto no tomó posesión de su cargo de senadora en la instalación del Congreso de la República, ni pasados los 8 días siguientes.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado?

La Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado no decretó la pérdida de la investidura porque la señora Aida Merlano no tomó posesión de su cargo por motivo de fuerza mayor, esto es, porque se encontraba privada de su libertad por orden dictada por la Corte Suprema de Justicia.

¿Qué resolvió la Sala Plena del Consejo de Estado?

La Sala Plena confirmó que no debía decretarse la pérdida de la investidura de la demandada.

En fallo de 29 de octubre de 2019, la Sala concluyó que: *i)* la demandada resultó elegida senadora de la República. *ii)* Que la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, ordenó su detención. *iii)* Que su abogado defensor solicitó permiso para que asistiera al Congreso de la República para tomar posesión pero fue denegado, por no tratarse de enfermedad grave o muerte de un familiar y que contra esta decisión ejerció acción de tutela pero fue negada.

La Sala explicó que la no posesión de la demandada, como senadora, se debió a que estaba recluida por orden judicial, pero precisó que no era en virtud de sentencia definitiva, sino preventivamente mientras se realizaba la investigación de los delitos de la cual se le acusaban, lo que genera que su no posesión ocurrió por hecho de fuerza mayor imprevisible, ajeno a su voluntad y frente al cual la señora Aida Merlano Rebolledo no se podía resistir.

¿Qué argumentos adicionales se presentaron frente a la decisión acogida por la mayoría?

El magistrado [Oswaldo Giraldo López](#) aclaró su voto para precisar que en aquellos casos en que la sentencia penal condenatoria ya esté ejecutoriada, estaría desvirtuada la presunción de inocencia, entonces, precisó que sí la captura ocurrió en sede de investigación debe decretarse la pérdida de la investidura, pues no existe fuerza mayor, como ocurrió en este caso.

Los Consejeros [Rocío Araújo Oñate](#), [Luis Alberto Álvarez Parra](#), Sandra Lisset Ibarra Vélez, María Adriana Marín, Cesar Palomino Cortés y [Jaime Rodríguez Navas](#) salvaron su voto.

La magistrada Rocío Araújo Oñate salvó su voto para exponer que sí debía decretarse la pérdida de la investidura de la demandada.

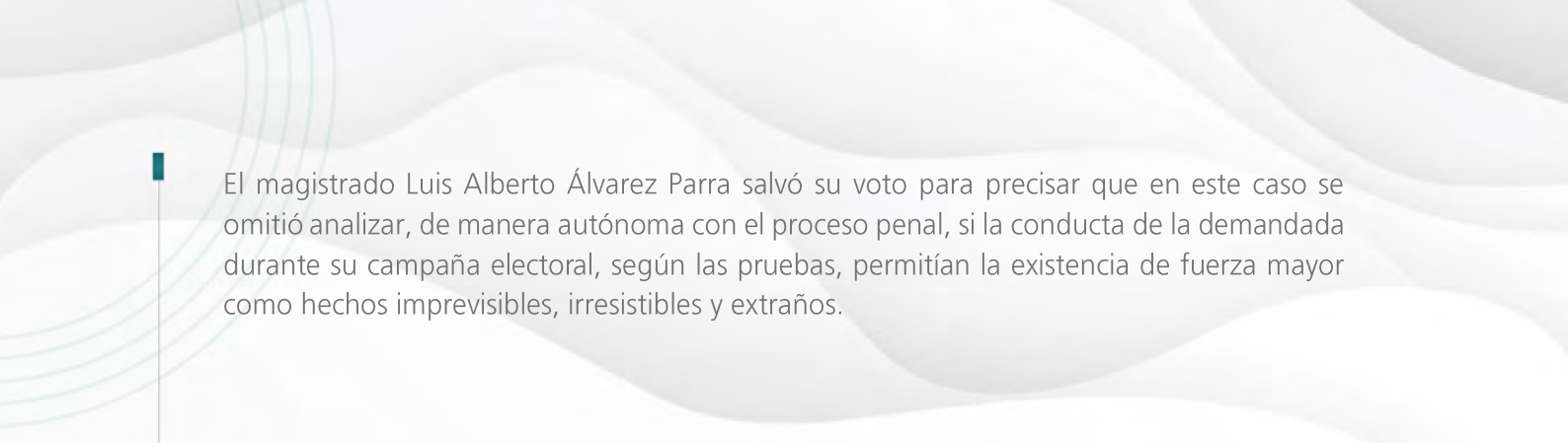
Destacó que en el expediente no existen pruebas que demuestren que la demandada procuró evitar los hechos que ocurrían en su sede de campaña política y por los cuales luego se ordenó su detención.

Manifestó que, en su criterio, no necesariamente la privación de la libertad de la demandada debe estar ordenada en una sentencia ya definitiva, alegando la defensa del derecho a la inocencia, pues considera que este es un tema que se deberá resolver en el proceso penal y no en el trámite de la pérdida de la investidura.

El magistrado Jaime Enrique Rodríguez Navas salvó su voto por no estar de acuerdo con la decisión de denegar las pretensiones de la demanda.

Expuso que, si bien es cierto, que la detención de la demandada es un hecho ajeno a ella, no resultan extraños los hechos que dieron origen a la investigación por la que se ordenó su captura. Sostuvo que en este proceso no se debía establecer la responsabilidad penal de la señora Aida Merlano Rebolledo, pero sí correspondía analizar si era probable que sus actos de campaña le pudieran generar la apertura de una investigación penal.

Concluyó que las pruebas que estaban en el expediente demostraban que la demandada dirigía "una organización temeraria" que atentaba contra la normativa electoral, que para cualquier "personal medianamente prudente" indicaría la probabilidad de una investigación y condena penal en su contra, razón por la cual considera que se debía decretar la pérdida de la investidura de la señora Aida Merlano Rebolledo.



El magistrado Luis Alberto Álvarez Parra salvó su voto para precisar que en este caso se omitió analizar, de manera autónoma con el proceso penal, si la conducta de la demandada durante su campaña electoral, según las pruebas, permitían la existencia de fuerza mayor como hechos imprevisibles, irresistibles y extraños.

16. ¿Incurrió el exrepresentante a la Cámara, señor **Raymundo Elías Méndez Bechara**, en la causal de inasistencia, por retirarse de las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley o de acto legislativo? ¿Se debe decretar la pérdida de investidura de congresista?

[11001-03-15-000-2018-02405-01\(PI\)](#)

2019-11-19

¿Qué ocurrió?

El señor Raymundo Elías Méndez Bechara fue elegido popularmente como Representante a la Cámara del departamento de Córdoba para el período 2014-2018 por el partido de la U.

Un ciudadano presentó solicitud de pérdida de investidura contra el excongresista porque según indicó –dejó de asistir sin justificación a más de seis sesiones plenarias durante el período comprendido entre los meses de agosto y diciembre de 2014, en los que se votaron proyectos de ley y de actos legislativos–. Así mismo, el solicitante planteó que en algunas oportunidades el señor Raymundo pese a que asistió y registró su asistencia, no votó los proyectos de ley y de actos legislativos considerados en el orden del día. En efecto, señaló que ello ocurrió en las sesiones realizadas el 6 y el 26 de agosto; el 2, 3, 9 y 30 de septiembre; el 4, 11 y 25 de noviembre; el 1 y 3 de diciembre de 2014.

¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 17 del Consejo de Estado en la sentencia de primera instancia?

Mediante sentencia del 13 de noviembre de 2018, la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura del representante a la Cámara por incurrir en la causal de inasistencia.

La Sala determinó que el señor Raymundo Elías Méndez Bechara no asistió a 8 sesiones plenarias, porque una vez atendió el llamado a lista se retiró del recinto, sin haber probado la existencia de excusa, impedimento, participación o intervención en las reuniones y mucho menos su votación en los temas relacionados con los proyectos de ley y de acto legislativo que fueron considerados.

¿Qué sucedió con posterioridad?

El apoderado del señor Raymundo Elías solicitó declarar la nulidad de todo lo actuado a partir de la audiencia pública, por violación al debido proceso. También, interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia con sustento en dos puntos: i) el permiso otorgado a su representado por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes para asistir a las reuniones en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y ii) la facultad de retiro de la sesión cuando una hora después no se ha logrado el quórum requerido⁹.

⁹ Esta situación se denomina “incidencia del apremio a los ausentes”. Se encuentra contemplada en el artículo 92 de la Ley 5 de 1992.

La solicitud de nulidad fue negada porque el derecho al debido proceso del excongresista no resultó vulnerado en el trámite de la primera instancia.

¿Qué resolvió la Sala Plena del Consejo de Estado al decidir la sentencia de segunda instancia?

La Sala Plena encontró demostrado que el señor Raymundo Elías Méndez Bechara fue elegido Representante a la Cámara para el periodo 2014-2018. La Mesa Directiva aceptó la renuncia que presentó el demandado a partir del 20 de junio de 2018.

La Sala señaló que la causal de inasistencia tiene por objeto erradicar el ausentismo parlamentario, castigando así el incumplimiento del deber constitucional que tienen los congresistas de asistir a las sesiones plenarias convocadas para votar proyectos de acto legislativo, proyectos de ley o mociones de censura.

También, la Sala indicó que se incurre en la causal cuando el congresista asiste y luego se retira de la plenaria sin que medie excusa aceptable para ello, en tanto, es su deber asistir a toda la sesión y no solamente a parte de ella, particularmente, cuando se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

De este modo, la Sala insistió que para que se acredite la asistencia a la sesión plenaria, es necesario demostrar que el congresista, una vez culminado el proceso de instalación y abierta formalmente la sesión, estuvo presente en el desarrollo de la plenaria convocada para votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

Así, pues, la Sala enfatizó que la respuesta al llamado a lista no es prueba irrefutable de la presencia del congresista en la plenaria y, por ello, indicó que resulta válido que a través de otras pruebas se compruebe si el congresista se retiró de la sesión sin contribuir con su voto, participación e intervención en los asuntos legislativos, constitucionales o de control político puestos a consideración de la plenaria.

Ahora bien, la Sala precisó que en aquellas sesiones en las que se realicen votaciones¹⁰ el registro del voto nominal indica la presencia del congresista en la sesión –salvo prueba en contrario–.

Además, reiteró que los elementos que acreditan la causal son los siguientes: i) la inasistencia del congresista ii) que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones iii) que las seis sesiones a las que deje de asistir sean reuniones plenarias iv) que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura, y v) que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor.

¹⁰ *Votaciones nominales o en aquellas en que efectúen votaciones nominales y ordinarias.*

La Sala señaló que la causal de inasistencia no se configura cuando existe: fuerza mayor o excusas aceptables¹¹.

La Sala determinó que las sesiones del 6 de agosto, del 3 y del 30 de septiembre, del 11 y 25 de noviembre y del 3 de diciembre de 2014 corresponden a un mismo periodo legislativo y en ellas se votaron proyectos de acto legislativo o de ley.

También, concluyó que el Representante a la Cámara registró su asistencia a las sesiones de 6 de agosto, 3 y 30 de septiembre, 11 y 25 de noviembre y 3 de diciembre de 2014, pero no votó ninguno de los proyectos de acto legislativo o de ley, ni intervino en el debate de estos.

La Sala Plena halló acreditado que en las sesiones del 30 de septiembre, 11 y 25 de noviembre de 2014 el congresista registró su asistencia y se retiró de la plenaria, sin que la Mesa Directiva o el Presidente de la Cámara de Representantes le concedieran autorización previa.

De acuerdo con lo anterior, la Sala Plena confirmó la sentencia proferida por la Sala Especial de Decisión en el sentido de Decretar la pérdida de investidura del ex Representante a la Cámara Raymundo Elías Méndez Bechara.

¿En la decisión de segunda instancia se presentaron argumentos diferentes a los acogidos por la mayoría?

Sí, los Consejeros Martín Bermúdez Muñoz y Nicolás Yepes Corrales presentaron salvamento de voto. Por su parte, los Consejeros Carlos Enrique Moreno Rubio, Alberto Montaña Plata y Guillermo Sanchez Luque acogieron la decisión de la mayoría pero aclararon su voto.

El Consejero [Martín Bermúdez Muñoz](#) salvó su voto porque no compartió la decisión de confirmar el fallo que declaró la pérdida de investidura del demandado porque considera que la falta de permanencia en las sesiones plenarias que fueron señaladas en la demanda no equivale a la inasistencia. A su juicio, la causal de pérdida de investidura no se extiende a otras conductas como no asistir a toda la sesión plenaria o no permanecer en esta.

El Consejero [Carlos Enrique Moreno Rubio](#) aclaró su voto para precisar el alcance de la causal de impedimento consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso, esto es, "*tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso*".

¹¹ Se trata de situaciones excepcionales previstas en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992: i) la incapacidad física debidamente comprobada ii) el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso iii) la autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva corporación.

Índice Temático

Tema	No. Ficha	No. Radicación
Apelante único	1	11001-03-15-000-2018-00318-01(PI)
Ausentismo parlamentario	2	11001-03-15-000-2018-02035-01(PI)
	3	11001-03-15-000-2018-02151-01(PI)
	5	11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)
Campaña electoral - Gastos	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Candidato	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Cartel de la toga	10	11001-03-15-000-2018-00317-01(PI)
Causal de inasistencia Justificaciones que impiden la configuración de la causal de inasistencia - Fuerza mayor - Excusas aceptables consagradas en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.	16	11001-03-15-000-2018-02405-01(PI)
Causal de tráfico de influencias debidamente comprobado	8	11001-03-15-000-2018-04339-01(PI)
<u>Causal de violación del régimen de conflicto de intereses</u>	<u>8</u>	<u>11001-03-15-000-2018-04339-01(PI)</u>
Compulsa de copias	2	11001-03-15-000-2018-02035-01(PI)
Condena del Estado a una reparación patrimonial	14	11001-03-15-000-2019-00970-01(PI)
Conflicto de intereses	4	11001-03-15-000-2018-00320-01(PI)
Corrupción	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Curul asignada	7	11001-03-15-000-2018-03883-01(PI)
Delitos penales - Injuria - Calumnia	4	11001-03-15-000-2018-00320-01(PI)
Ejercicio de autoridad administrativa y civil dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección	11	11001-03-15-000-2019-01598-01(PI)
Ejercicio de autoridad como empleado público	11	11001-03-15-000-2019-01598-01(PI)
Ejercicio de autoridad - Jurisdiccional - Política - Civil - Administrativa - Militar	11	11001-03-15-000-2019-01598-01(PI)
Entrega de dádiva para obstruir el trámite de un proceso penal	10	11001-03-15-000-2018-00317-01(PI)
Fuerza mayor	7	11001-03-15-000-2018-03883-01(PI)
	15	11001-03-15-000-2018-02616-01(PI)
Gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con estas en interés propio o de terceros dentro de los seis meses anteriores a la elección	12	11001-03-15-000-2018-02417-01(PI)
	2	11001-03-15-000-2018-02035-01(PI)
	3	11001-03-15-000-2018-02151-01(PI)

Inasistencia a sesiones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, ley o mociones de censura	5	11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)
	1	11001-03-15-000-2018-00318-01(PI)
Inasistencia del congresista - Elementos	16	11001-03-15-000-2018-02405-01(PI)
Incapacidad médica	3	11001-03-15-000-2018-02151-01(PI)
	5	11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)
Incidencia del apremio a ausentes.	16	11001-03-15-000-2018-02405-01(PI)
Causal del inciso final del artículo 122 de la CP	14	11001-03-15-000-2019-00970-01(PI)
Libertad de expresión	4	11001-03-15-000-2018-00320-01(PI)
No tomar posesión del cargo de congresista	15	11001-03-15-000-2018-02616-01(PI)
	7	11001-03-15-000-2018-03883-01(PI)
Pago a líderes sociales o coordinadores de la campaña	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Parapolítica	10	11001-03-15-000-2018-00317-01(PI)
Pérdida de investidura - Carácter sancionatorio	4	11001-03-15-000-2018-00320-01(PI)
Presunción de inocencia	15	11001-03-15-000-2018-02616-01(PI)
Principio de congruencia	11	11001-03-15-000-2019-01598-01(PI)
Principio <i>in dubio pro reo</i>	15	11001-03-15-000-2018-02616-01(PI)
Principio <i>pro homine</i>	15	11001-03-15-000-2018-02616-01(PI)
Privación de la libertad por orden de autoridad	7	11001-03-15-000-2018-03883-01(PI)
Prueba indiciaria	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Pruebas documentales decretadas de oficio, en segunda instancia	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Pruebas Apreciación y valoración probatoria de documentos, mensajes de datos y documentos electrónicos	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Pruebas Apreciación y valoración probatoria de la prueba trasladada	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Pruebas Apreciación y valoración probatoria de reportajes periodísticos e informes de prensa	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Recurso de apelación *Objeto	8	11001-03-15-000-2018-04339-01(PI)
	6	11001-03-15-000-2018-04505-01(PI)
Recurso de apelación -No reformatio in pejus	4	11001-03-15-000-2018-00320-01(PI)
Régimen de Bancadas en el Congreso	1	11001-03-15-000-2018-00318-01(PI)
Régimen de inhabilidades	11	11001-03-15-000-2019-01598-01(PI)
	12	11001-03-15-000-2018-02417-01(PI)
	14	11001-03-15-000-2019-00970-01(PI)
Registro de asistencia	16	11001-03-15-000-2018-02405-01(PI)
Responsabilidad fiscal	14	11001-03-15-000-2019-00970-01(PI)
Representación legal	12	11001-03-15-000-2018-02417-01(PI)
Respuesta al llamado a lista	5	11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)
Retiro de las sesiones como mecanismo de oposición	1	11001-03-15-000-2018-00318-01(PI)
Retiro de sesiones plenarias	3	11001-03-15-000-2018-02151-01(PI)
	5	11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)

Tacha de falsedad	12	11001-03-15-000-2018-02417-01(PI)
Tráfico de influencias debidamente comprobado	10	11001-03-15-000-2018-00317-01(PI)
	9	11001-03-15-000-2018-00316-01
Transcripción de incapacidad médica	3	11001-03-15-000-2018-02151-01(PI)
	5	11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)
Vínculo por matrimonio con funcionaria que ejerce autoridad civil o política *Factor temporal: la inhabilidad se configura desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y dura hasta el día en que se realiza la elección.	6	11001-03-15-000-2018-04505-01(PI)
Violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Violación de los topes máximos de financiación de las campañas electorales	13	11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)
Votación Casos en que los congresistas pueden excusarse de votar	16	11001-03-15-000-2018-02405-01(PI)
Votación nominal	2	11001-03-15-000-2018-02035-01(PI)
Votación ordinaria	2	11001-03-15-000-2018-02035-01(PI)