

INSTITUCIÓN JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESSITAS – Características

[E]s posible delimitar el medio de control y el proceso pérdida de investidura a partir de las siguientes características: i) Es de naturaleza sancionatoria, pues hace parte del *ius puniendi* del Estado y, a diferencia de los procesos sancionatorios administrativos, la competencia para tramitarlo y decidirlo corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el procedimiento previamente establecido por el legislador, con estricto apego a todos y cada uno de los subprincipios y subreglas que integran el derecho al debido proceso, contenidos en el artículo 29 de la Carta Política, incluido el de favorabilidad. ii) El objeto del proceso es de carácter ético, en tanto las causales establecidas por el Constituyente reflejan un código positivizado de conducta, que tiene por objeto reprochar y sancionar comportamientos contrarios a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo. Dignidad que surge con el voto ciudadano y el principio de representación democrática (...) iii) El proceso de pérdida de investidura es de carácter o naturaleza jurisdiccional, sin importar que sus consecuencias y los efectos que del mismo se derivan tengan un impacto directo sobre los derechos políticos de quien resulta sancionado, en tanto si se remueve la investidura del congresista, se genera una inhabilidad para ocupar cargos de elección popular. iv) La sanción de desinvestidura no es redimible y, por el contrario, es de carácter permanente. Pese a que uno de los principios axiales de la Constitución Política de 1991 es la inexistencia de penas imprescriptibles, según el artículo 28 superior, en este caso la sanción conlleva que la persona declarada indigna del cargo no pueda aspirar nuevamente a cargos de elección popular (...) v) Es un medio de control o acción pública y, por tanto, tiene una amplia legitimación por activa, en tanto cualquier ciudadano puede formular dicha solicitud, además de la atribución otorgada a la mesa directiva de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la República, en los precisos términos de la Ley 5 de 1992, artículo 41, numeral 7, y artículo 4º de la Ley 1881 de 2018. vi) El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es, además, un juicio de responsabilidad subjetiva, ya que es preciso que se verifique que la conducta del congresista o excongresista demandado, al incurrir en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución, fue dolosa o culposa tal como lo establece el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018. vii) Con la expedición de la Ley 1881 de 2018 se estableció en el ordenamiento jurídico nacional, la garantía constitucional y convencional de la doble instancia para los procesos de pérdida de investidura de congresistas. viii) Se trata de un medio de control que tiene un término de caducidad de cinco (5) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018. De allí que, si la demanda se presenta una vez vencido el mencionado plazo, será procedente declarar probada la excepción de caducidad, incluso de oficio por tratarse de un presupuesto de la acción. ix) Es una institución autónoma en relación con otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos, sin que el adelantamiento de dos o más procesos por la misma conducta comporte indefectiblemente la violación del principio universal del *non bis in ídem*

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA ARTÍCULO 29 / LEY 5 DE 1992 / LEY 1881 DE 2018

CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Elementos de configuración

1. La inasistencia del congresista a seis (6) sesiones plenarias: Como toda conducta de reproche (tipo sancionador), el verbo rector que da lugar a la sanción

en sentido objetivo es la “inasistencia” del congresista a seis sesiones plenarias de la respectiva cámara a la cual pertenece. (...) [E]l propósito del Constituyente al establecer esta causal era garantizar la presencia de los senadores y representantes a la Cámara al momento de que se voten y materialicen las funciones constituyente, legislativa y de control político. De modo que este primer segmento de la causal castiga lo que tradicionalmente se ha denominado ausentismo parlamentario, esto es, el incumplimiento o la desatención de la principal función del congresista que consiste en emitir o depositar su voto frente a los proyectos de acto legislativo, de ley y las mociones de censura (...) 2. Que la inasistencia ocurra en el mismo período de sesiones: El artículo 138 de la Constitución Política regula la reunión y el funcionamiento del Congreso de la República. Indica que este se reunirá por derecho propio en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que juntos constituyen una legislatura. El primer período a que se refiere la norma es el comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre, mientras que el segundo inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio de la siguiente anualidad. El mismo artículo constitucional determina que son sesiones extraordinarias del Congreso las que se producen por convocatoria del Gobierno Nacional, durante el período que este señale, y para tratar única y exclusivamente de los temas que este último someta a su consideración. (...) 3. Que en las sesiones se hubieran votado proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura (...) 4. Que la ausencia se haya producido con dolo o culpa del congresista, que no esté justificada o no se hubiera producido por motivos de fuerza mayor

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 138

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el tipo de sesiones del Congreso ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de agosto de 2017, exp. 2014-00529-00, M.P. Danilo Rojas Betancourth

EXCUSAS POR INCAPACIDAD MÉDICA – Aplicables a inasistencias a plenarias y en caso de retiros de sesión / CRITERIO ADOPTADO EN ESTA SENTENCIA RESPECTO A TRATAMIENTO DE EXCUSAS MÉDICAS POR RETIROS DE SESIONES – Aplica regla hacia el futuro

[S]i (...) el propósito general de las Resoluciones n.º 0665 de 2011 y 132 de 2014 fue regular el trámite de las inasistencias de los Representantes a la Cámara y Senadores a las plenarias o las comisiones constitucionales permanentes, lo cierto es que el párrafo del artículo 4º y el párrafo del artículo 5º establecen sin ambages la necesidad de que las excusas médicas aportadas por los Representantes y Senadores se transcriban por la EPS a la cual se encuentren afiliados o por los médicos adscritos o vinculados con el Congreso de la República. En esa perspectiva, la Sala no comparte los argumentos expuestos por la demandada, su apoderado y los Secretarios de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, conforme a los cuales la normativa en materia de excusas médicas era aplicable, única y exclusivamente, al caso de inasistencias absolutas a plenarias y no al evento de las constancias de retiro por motivos de salud; sin embargo, esta situación conlleva a que se modifique el criterio que hasta el momento ha sido fijado por otras Salas Especiales de Decisión y, por tal motivo, no sea aplicable este cambio jurisprudencial al caso concreto, ya que conllevaría una vulneración grave de los derechos fundamentales de la demandada, quien se vería sorprendida por la nueva postura jurisprudencial asumida por la Corporación. Así las cosas, la Sala empleará el instrumento modulativo de la jurisprudencia anunciada –es decir, que el criterio adoptado en esta providencia será aplicable hacia el futuro y no al caso concreto– para señalar que a partir de la ejecutoria de

esta sentencia, todas las excusas médicas otorgadas por médicos particulares a congresistas, con el fin de justificar un retiro por motivos de salud de las plenarias, deberán ser transcritas en los términos establecidos por las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014, esto es, por la EPS a la cual se encuentren afiliados o por el médico adscrito al Congreso de la República, so pena de que carezcan de mérito para justificar su inasistencia o retiro por motivos de salud, en el proceso de pérdida de investidura. (...) Cabría preguntarse, en un juicio estándar de proporcionalidad y de igualdad, qué diferencia existiría (*tertium comparationis*) entre el Senador que no asiste a la sesión plenaria porque se encuentra incapacitado, de aquel que contesta el llamado a lista e inmediatamente procede a retirarse por los motivos de salud. En ambos casos, los congresistas sufren quebrantos de salud, en los dos son valorados por un médico, en los dos son incapacitados y, finalmente, en ambos se produce la ausencia, porque los congresistas no votan los asuntos enlistados en el orden del día.

FUENTE FORMAL: RESOLUCIÓN No. 0665 DE 2011 / RESOLUCIÓN No. 132 DE 2014

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA PRIMERA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000- 2018-02151-00(PI)

Demandante: RICARDO ANDRÉS RAMÍREZ CRUZ

Demandado: NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO

Temas: PÉRDIDA DE INVESTIDURA – proceso sancionatorio / PÉRDIDA DE INVESTIDURA – ejercicio del *ius puniendi* del Estado / PÉRDIDA DE INVESTIDURA – características / PÉRDIDA DE INVESTIDURA – causal numeral 2 artículo 183 de la Constitución Política – inasistencia del congresista a más de seis sesiones plenarias en un mismo período sin justificación / PÉRDIDA DE INVESTIDURA – elementos objetivo de la causa – elemento subjetivo de la causal / JURISPRUDENCIA ANUNCIADA – invalidez de las excusas médicas otorgadas por médico particular que no son transcritas y no se surte el procedimiento del artículo 300 de la Ley 5 de 1992.

La Sala Primera Especial de Decisión resuelve, en primera instancia, la solicitud de pérdida de investidura presentada por el señor Ricardo Andrés Ramírez Cruz, en contra de la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El ciudadano Ricardo Andrés Ramírez Cruz solicita que se decrete la pérdida de investidura de la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado –representante a la Cámara por Antioquia para el período 2010 a 2014 y senadora de la República para el período 2014 a 2018– porque según se afirma en la petición esta se ausentó de manera injustificada a más de seis sesiones plenarias ordinarias, en varios períodos legislativos, en las que se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, razón por la que se configuró la causal establecida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política.

II. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Mediante escrito del 26 de julio de 2018, el señor Ricardo Andrés Ramírez Cruz, ciudadano colombiano en ejercicio, presentó solicitud de pérdida de investidura de la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado (F. 1 a 11 c. ppal.), con fundamento en la causal establecida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política que preceptúa:

Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura:

(...) 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.

Como fundamentos fácticos de la demanda se manifestaron, en síntesis, los siguientes:

La señora Nidia Marcela Osorio Salgado fue elegida como representante a la Cámara, por el departamento de Antioquia, para el período constitucional comprendido entre el 20 de julio de 2010 y el 19 de julio de 2014.

La señora Nidia Marcela Osorio Salgado, durante el período de sesiones comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2013, inasistió en más de seis oportunidades a sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo, de leyes o mociones de censura.

La entonces representante a la Cámara no registró ninguna participación en las siguientes sesiones plenarias: i) 30 de julio de 2013 (Gaceta 772 de 2013), ii) 10 de septiembre de 2013 (Gaceta 907 de 2013), iii) 15 de octubre de 2013 (gaceta 32 de 2014), iv) 30 de octubre de 2013 (Gaceta 1025 de 2013), v) 13 de noviembre de 2013 (Gaceta 38 de 2014), vi) 27 de noviembre de 2013 (Gaceta 55 de 2014) y vii) 4 de diciembre de 2013 (Gaceta 42 de 2014).

Además, la señora Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró de forma injustificada de las siguientes sesiones plenarias: i) 8 de octubre de 2013 (Gaceta 1009 de 2013), ii) 16 de octubre de 2013 (Gaceta 33 de 2014), iii) 22 de octubre de 2013 (Gaceta 1010 de 2013), iv) 23 de octubre de 2013 (Gaceta 34 de 2014), v) 29 de octubre de 2013 (Gaceta 1024 de 2013), vi) 5 de noviembre de 2013 (Gaceta 35 de 2014), vii) 12 de noviembre de 2013 (Gaceta 37 de 2014), viii) 19 de noviembre de 2013 (Gaceta 54 de 2014), ix) 26 de noviembre de 2013 (Gaceta 40 de 2014), x) 10 de diciembre de 2013 (Gaceta 58 de 2014), xi) 11 de diciembre de 2013 (Gaceta 72 de 2014) y xii) 16 de diciembre de 2013 (Gaceta 75 de 2014).

Del total de sesiones ordinarias realizadas entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2014, en las que se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, la exrepresentante a la Cámara, señora Nidia Marcela Osorio Salgado, inasistió a más de seis.

En efecto, no se reportó ninguna participación suya en las sesiones plenarias de los días: i) 19 de marzo de 2014 (Gaceta 174 de 2014), ii) 2 de abril de 2014 (Gaceta 190 de 2014) y iii) 22 de abril de 2014 (Gaceta 208 de 2014). Además, se retiró de forma injustificada de las siguientes sesiones plenarias: i) 1º de abril de 2014 (Gaceta 189 de 2014), ii) 29 de abril de 2014 (Gaceta 223 de 2014), iii) 27 de mayo de 2014 (Gaceta 278 de 2014) y 18 de junio de 2014 (Gaceta 336 de 2014).

Posteriormente, la señora Nidia Marcela Osorio Salgado fue elegida senadora de la República para el período constitucional comprendido entre el 20 de julio de 2014 y el 19 de julio de 2018.

Del total de sesiones plenarias llevadas a cabo entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014, la demandada no tuvo ninguna participación en las siguientes: i) 10 de septiembre de 2014 (Gaceta 636 de 2014), ii) 1º de octubre de 2014 (Gaceta 762 de 2014), iii) 22 de octubre de 2014 (Gaceta 20 de 2015), iv) 12 de

noviembre de 2014 (Gaceta 55 de 2015), v) 25 de noviembre de 2014 (Gaceta 104 de 2015) y vi) 11 de diciembre de 2014 (Gaceta 474 de 2015). Además, se retiró de forma injustificada el 19 de noviembre de 2014 (Gaceta 103 de 2015).

Durante el período legislativo comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2015, la entonces senadora Osorio Salgado no participó en las siguientes sesiones plenarias: i) 25 de marzo de 2015 (Gaceta 472 de 2015), ii) 15 de abril de 2015 (Gaceta 503 de 2015), iii) 22 de abril de 2015 (Gaceta 505 de 2015) y iv) 18 de junio de 2015 (Gaceta 806 de 2015).

En el período legislativo que va del 20 de julio al 16 de diciembre de 2015, la demandada inasistió a la sesión del 7 de octubre de 2015 (Gaceta 935 de 2015) y se retiró de las sesiones plenarias de forma injustificada en ocho oportunidades, así: i) 19 de agosto de 2015 (Gaceta 808 de 2015), ii) 13 de octubre de 2015 (Gaceta 997 de 2015), iii) 2 de diciembre de 2015 (Gaceta 20 de 2016), iv) 9 de diciembre de 2015 (Gaceta 71 de 2016), v) 10 de diciembre de 2015 (Gaceta 41 de 2016), vi) 14 de diciembre de 2015 (Gaceta 39 de 2016) y vii) 16 de diciembre de 2015 (Gaceta 91 de 2016).

En relación con las sesiones ordinarias efectuadas entre el 16 de marzo y el 20 junio de 2016, el solicitante adujo que la demandada no reportó ninguna participación en las siguientes sesiones plenarias: i) 4 de abril de 2016 (Gaceta 180 de 2016), ii) 27 de abril de 2016 (Gaceta 674 de 2016), iii) 8 de junio de 2016 (Gaceta 674 de 2016) y iv) 15 de junio de 2016 (Gaceta 767 de 2016). Indicó, de igual manera, que la entonces senadora se retiró de forma injustificada en las siguientes plenarias: i) 20 de abril de 2016 (Gaceta 405 de 2016), ii) 4 de mayo de 2016 (Gaceta 516 de 2016), iii) 18 de mayo de 2016 (Gaceta 520 de 2016), iv) 24 de mayo de 2016 (Gaceta 529 de 2016), v) 1º de junio de 2016 (Gaceta 672 de 2016) y vi) 14 de junio de 2016 (Gaceta 675 de 2016).

Según el solicitante, la demandada no participó de las siguientes sesiones plenarias, comprendidas entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2016: i) 6 de septiembre de 2016 (Gaceta 1086 de 2016), ii) 26 de octubre de 2016 (Gaceta 45 de 2017) y 30 de noviembre de 2016 (Gaceta 91 de 2017). Además, se retiró de forma injustificada de las siguientes sesiones plenarias: i) 17 de agosto de 2016 (Gaceta 910 de 2016), ii) 31 de agosto de 2016 (Gaceta 972 de 2016), iii) 19 de octubre de 2016 (Gaceta 43 de 2017), iv) 2 de noviembre de 2016 (Gaceta 117 de

2017), v) 15 de noviembre de 2016 (Gaceta 201 de 2017), vi) 23 de noviembre de 2016 (Gaceta 199 de 2017), vii) 13 de diciembre de 2016 (Gaceta 304 de 2017), viii) 14 de diciembre de 2016 (Gaceta 305 de 2017) y ix) 15 de diciembre de 2016 (Gaceta 284 de 2017).

Durante el período legislativo comprendido entre el 16 de marzo y el 19 de julio de 2017, la congresista demandada inasistió a la sesión del 24 de mayo de 2017 (Gaceta 932 de 2017) y se retiró de forma injustificada en diez oportunidades: i) 29 de marzo de 2017 (Gaceta 360 de 2017), ii) 5 de abril de 2017 (Gaceta 470 de 2017), iii) 3 de mayo de 2017 (Gaceta 591 de 2017), iv) 17 de mayo de 2017 (Gaceta 691 de 2017), v) 23 de mayo de 2017 (Gaceta 931 de 2017), vi) 1º de junio de 2017 (Gaceta 764 de 2017), vii) 7 de junio de 2017 (Gaceta 1020 de 2017), viii) 13 de junio de 2017 (Gaceta 1169 de 2017), ix) 14 de junio de 2017 (Gaceta 49 de 2018) y x) 20 de junio de 2017 (Gaceta 50 de 2018) .

Por último, del total de sesiones plenarias efectuadas entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017, la señora Nidia Marcela Osorio Salgado inasistió en cuatro oportunidades: i) 26 de julio de 2017, ii) 22 de agosto de 2017 (Gaceta 1131 de 2017), iii) 12 de septiembre de 2017 (Gaceta 52 de 2018), iv) 11 de octubre de 2017 (Gaceta 61 de 2018) y se retiró del recinto sin excusa válida en las siguientes dos ocasiones: i) 1º de agosto de 2017 (Gaceta 1170 de 2017) y ii) 22 de noviembre de 2017 (Gaceta 323 de 2018).

Se afirma en la solicitud que la causal de pérdida de investidura por inasistencia fue establecida, por primera vez, en el orden jurídico colombiano con el Acto legislativo 1 de 1979 y se reprodujo en el artículo 183 de la Constitución Política de 1991. Su finalidad consiste en evitar el turismo parlamentario y garantizar el cumplimiento del deber funcional de los congresistas a lo largo del proceso legislativo.

La inasistencia no se configura única y exclusivamente por la ausencia absoluta al recinto de la correspondiente plenaria, sino con el hecho de abstenerse de cumplir con el deber funcional de permanencia a lo largo de la sesión y votar los proyectos de acto legislativo, de ley o de moción de censura.

2. Trámite procesal

Mediante auto del 29 de junio de 2018, se admitió la demanda y se ordenó su notificación personal a la congresista demandada y al Ministerio Público (F. 68 y 69 c. ppal.).

La congresista demandada, por intermedio de apoderado judicial (F. 75 y 76 c. anexo 1), contestó la demanda para oponerse en su integridad a la solicitud de pérdida de investidura (F. 1 a 74 c. anexo 1). Luego de citar varios pronunciamientos recientes de esta Corporación, relacionados con la causal de pérdida de investidura por inasistencia, se refirió de manera individual a cada período de sesiones ordinario señalado en la demanda, en los términos que se resumen a continuación:

i) Período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2013: indicó que en las sesiones plenarias del 30 de julio, 10 de septiembre, 30 de octubre y 4 de diciembre de 2013 contestó al llamado a lista y se retiró del recinto de la plenaria por problemas de salud debidamente certificados por el médico particular, lo cual se puede constatar con la constancia de retiro y la correspondiente incapacidad.

Frente a las sesiones plenarias del 8, 16, 22, 23 y 29 de octubre, 5, 12, 19, 26 y 27 de noviembre, y 10, 11 y 16 de diciembre de 2013 adujo que sí participó y votó los asuntos enlistados en el orden del día.

ii) Período ordinario comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2014: manifestó que en las plenarias realizadas los días 19 de marzo, 2 y 22 de abril de 2014, contestó el llamado a lista y se retiró del hemiciclo por problemas de salud debidamente certificados por el médico particular.

Afirmó que participó y votó en las plenarias del 1º y 29 de abril, 27 de mayo y 18 de junio de 2014.

iii) Período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014: como senadora de la República contestó el llamado a lista y se retiró por quebrantos de salud certificados por su médico particular, en las sesiones plenarias del 10 de septiembre, 1º y 22 de octubre, 12 y 25 de noviembre y 11 de diciembre de 2014. Agregó que contestó el llamado a lista y participó de la sesión del 19 de noviembre del mismo año.

iv) Período ordinario comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2015: registró llamado a lista y procedió a su retiro por problemas médicos, de las sesiones plenarias del 25 de marzo, 15, 22 de abril y 18 de junio de 2015.

v) Período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2015: alegó que, a diferencia de lo señalado en la demanda, participó y votó los asuntos que se sometieron a consideración del Senado de la República en las sesiones plenarias del 19 de agosto, 30 de septiembre, 7 y 13 de octubre y 2, 9, 10, 14 y 16 de diciembre de 2015.

vi) Período ordinario comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2016: aceptó que contestó al llamado a lista y se retiró de las sesiones plenarias de los días 4 y 27 de abril, y 8 y 15 de junio de 2016, pero que su ausencia estuvo justificada por tratarse de compromisos relacionados con sus funciones como primera vicepresidenta del Senado de la República.

Además, afirmó que se registró y participó de las sesiones del 20 de abril, 4, 18 y 24 de mayo, 1º y 14 de junio de 2016.

vii) Período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2016: agregó que atendió el llamado a lista y se retiró por afecciones de salud debidamente certificadas por su médico particular, de las sesiones del 6 de septiembre, 26 de octubre y 30 de noviembre de 2016.

Puntualizó que, a diferencia de lo sostenido por el solicitante, sí participó y votó en las plenarias llevadas a cabo los días 17 y 31 de agosto, 19 de octubre, 2, 15 y 23 de noviembre, y 13, 14 y 15 de diciembre de 2016.

viii) Período ordinario comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2017: aceptó que se retiró del recinto del Senado en la sesión del 24 de mayo de 2017, por padecer de problemas de salud certificados por su médico particular.

Por el contrario, sostuvo que las plenarias del 29 de marzo, 5 de abril, 3, 17 y 23 de mayo, 1º, 7, 13, 14 y 20 de junio de 2017 asistió y participó activamente de su trabajo legislativo.

ix) Período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017: afirmó que contestó el llamado a lista y se retiró de la sede del Congreso por quebrantos de salud, certificados por su médico particular, en las sesiones plenarias correspondientes a los días 26 de julio, 22 de agosto, 12 de septiembre, 11 de octubre de 2017 y 22 de noviembre de 2017.

De forma general, la congresista demandada agregó que siempre dejó constancia de hacerse presente a la hora de citación de la plenaria de la respectiva corporación legislativa, de responder el llamado a lista y de votar el orden del día, y que, si bien, en algunas oportunidades se retiró del recinto de la plenaria, lo cierto es que ello estuvo justificado en virtud de compromisos asumidos como primera vicepresidente del Senado y en otros casos por circunstancias médicas acreditadas por su médico particular, constancias que fueron allegadas ante la correspondiente secretaría de la Cámara o del Senado.

Posteriormente, la congresista demandada aceptó que, en calidad de representante a la cámara, se retiró de las siguientes sesiones plenarias por quebrantos de salud con la correspondiente constancia médica: 30 de julio, 10 de septiembre, 30 de octubre y 4 de diciembre de 2013; 19 de marzo, y 2 y 22 de abril de 2014. Y como senadora de la República se retiró, por la misma circunstancia, en las siguientes sesiones: 10 de septiembre, 1º y 22 de octubre, 12 y 25 de noviembre y 11 de diciembre de 2014; 25 de marzo, 15 y 22 de abril y 18 de junio de 2015; 6 de septiembre, 26 de octubre y 30 de noviembre de 2016; 24 de mayo, 26 de julio, 1º y 22 de agosto, 12 de septiembre, 11 de octubre de 2017 y 22 de noviembre de 2017.

Precisó que su retiro de las mencionadas sesiones no puede considerarse como inasistencia, toda vez que como lo certificaron los secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, se allegaron los correspondientes soportes médicos en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

En auto del 16 de julio de 2018, el proceso se abrió a pruebas para decretar las solicitadas por las partes, el Ministerio Público y algunas de oficio (F. 115 a 119 c. ppal.). La audiencia pública de que trata el artículo 11 de la Ley 1881 de 2018 fue inicialmente programada para el día 3 de agosto del año en curso, pero dado el volumen de pruebas decretadas y las solicitudes de algunas de las entidades públicas para que se ampliara el término concedido para la remisión de

documentos, mediante auto del 23 de agosto del corriente año se fijó para el 17 de este mes y año (F. 329 c. ppal.)

El 22 de agosto de 2018, la Secretaría General de la Corporación corrió a las partes y al Ministerio Público el traslado de tres (3) días, de que trata el artículo 110 de la Ley 1564 de 2012 “CGP”, para que ejercieran la contradicción de todos los documentos y pruebas allegadas al proceso (F. 324 c. ppal.). El término estuvo comprendido entre el 23 y el 28 de agosto del año en curso, durante el cual se guardó silencio.

3. Audiencia Pública

El 17 de septiembre de 2018 se celebró la audiencia pública en el proceso de la referencia, en cumplimiento de los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018.

A esta diligencia acudieron la congresista demandada, su apoderado y el agente del Ministerio Público.

Mediante un escrito enviado por correo electrónico, el ciudadano Ricardo Andrés Ramírez Cruz indicó que la presencia del congresista no solo es indispensable al momento del llamado a lista y de la verificación del quórum, sino que es indispensable a lo largo de toda la sesión, en tanto que representa los intereses superiores de la sociedad. En otros términos, es preciso que el congresista permanezca en el recinto legislativo desde el comienzo hasta su finalización.

En el caso concreto, manifestó que las excusas aportadas por la congresista no son válidas y que, por el contrario, las gacetas del Congreso dan cuenta de una realidad distinta a la planteada en la contestación de la demanda, esto es, que la señora Nidia Marcela Osorio Salgado se retiraba injustificadamente del recinto sin excusa válida.

En su criterio, se configuró el elemento subjetivo de la conducta, toda vez que su comportamiento se enderezó al comportamiento reprochado por el ordenamiento jurídico, consistente en la inasistencia a más de seis sesiones plenarias en las que se votaran proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

Por último, el solicitante hizo énfasis en los siguientes retiros que calificó como injustificados, lo que daría lugar a la configuración de la causal: i) 30 de julio, 10 de septiembre, 15 de octubre, 30 de octubre, 13 de noviembre, 27 de noviembre y 4 de diciembre de 2013. Sostuvo que cuando el artículo 90 de la Constitución Política se refiere a la excusa válida de “la incapacidad física debidamente comprobada”, hace referencia a la incapacidad temporal otorgada por un médico de la EPS o del Congreso, y ninguna de las excusas aportadas con la contestación de la demanda corresponde con esa descripción (F. 501 a 505 c. ppal. 2).

El Procurador Sexto Delegado ante esta Corporación rindió concepto en el que se refirió, de forma independiente, a cada uno de los períodos señalados en la demanda, así:

i) Período comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2013, como representante a la Cámara: se verificó que la congresista se retiró de las sesiones plenarias del 30 de julio, 9 de septiembre, 15, 29 de octubre, 13 de noviembre y 4 de diciembre; sin embargo allegó excusas médicas otorgadas por su médico particular. Frente a las sesiones plenarias del 8, 16, 22, 23, 29 de octubre, 5, 12, 19 y 26 de noviembre, 10, 11 y 16 de diciembre, el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó que la demandada, asistió a todas las mencionadas sesiones, constancia expedida con base en las respectivas gacetas del Congreso. En tal virtud, concluyó que no se configura en este período la causal de pérdida de investidura.

ii) Período del 16 de marzo al 20 de junio de 2014, como representante a la Cámara: la congresista soportó, con excusa médica válida, suscrita por su médico particular, la inasistencia o retiro injustificado de las sesiones del 19 de marzo, 2 y 22 de abril de 2014. Además, se verificó que no asistió con excusa válida a las sesiones del 1º, 29 de abril, 27 de mayo y 18 de junio de 2014; no obstante, para que se configure la causal de pérdida de investidura es preciso que la ausencia haya sido igual o superior a seis sesiones plenarias, por tal motivo no se dan las condiciones de la causal.

iii) Período del 20 de julio al 16 de diciembre de 2014, como senadora de la República: la demandada presentó excusa médica para el retiro de las sesiones plenarias del 10 de septiembre, 1º y 22 de octubre, 12 y 25 de noviembre y 11 de

diciembre de 2014. No presentó excusa para el retiro de la sesión del 19 de noviembre de 2014. Al igual que ocurre con el período anterior, se presentaron excusas médicas válidas para la gran mayoría de ausencias, aunado al hecho de que el retiro fue a menos de seis sesiones plenarias, por lo que objetivamente no se configura la causal.

iv) Período del 16 de marzo y el 20 de junio de 2015, como senadora de la República: en la demanda solo se mencionaron cuatro fechas, esto es, el 25 de marzo, 15 y 22 de abril y 18 de junio de 2015, por lo que no es necesario entrar a estudiar de fondo la causal, toda vez que las posibles faltas serían por sí solas insuficientes para materializar objetivamente la causal de pérdida de investidura, ya que se exige un mínimo de seis ausencias.

v) Período del 20 de julio al 16 de diciembre de 2015, como senadora de la República: el Secretario del Senado certificó que la congresista demandada asistió y votó en las plenarias indicadas en la demanda, esto es, las del 19 de agosto, 30 de septiembre, 13 de octubre, 2, 9, 10, 14 y 16 de diciembre.

vi) Período del 16 de marzo al 20 de junio de 2016, como senadora de la República: la congresista justificó su inasistencia a las sesiones plenarias del 4, 27 de abril, y del 8 y 15 de junio, por atender asuntos inherentes a su condición de primera vicepresidente del senado. Frente al posible retiro injustificado de las sesiones del 20 de abril, 4, 18 y 24 de mayo, 1º y 14 de junio, el Secretario del Senado de la República certificó que la congresista asistió y votó los proyectos de ley y asuntos sometidos a consideración.

vii) Período del 20 de julio al 16 de septiembre de 2016, como senadora de la República: la congresista aportó excusas médicas válidas para soportar el retiro de las sesiones plenarias de los días 6 de septiembre, 26 de octubre, y 30 de noviembre de 2016. En relación con el retiro injustificado de las sesiones del 17, 31 de agosto, 19 de octubre, 2, 15, 23 de noviembre, 13, 14 y 15 de diciembre, el Secretario del Senado de la República certificó que la congresista asistió y votó los asuntos sometidos a consideración de la plenaria del Senado.

viii) Período del 16 de marzo al 20 de junio de 2017, como senadora de la República: el Secretario del Senado de la República certificó que la congresista

demandada asistió y votó en las sesiones indicadas en la demanda, esto es, las del 29 de marzo, 5 de abril, 3, 17, 23 de mayo, 1º, 7, 13, 14 y 20 de junio de 2017.

ix) Período del 20 de julio al 16 de diciembre de 2017, como senadora de la República: la congresista demandada allegó excusas médicas válidas, otorgadas por su médico particular, para la inasistencia o retiro injustificado de las sesiones plenarias del 26 de julio, 1º y 22 de agosto, 12 de septiembre, 11 de octubre y 22 de noviembre de 2017.

En tal virtud, el Ministerio Público concluyó que no se configuran los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura, dado que la congresista justificó con excusa médica válida sus retiros a las sesiones plenarias. En los demás casos, se logró establecer que la congresista sí asistió y votó los asuntos del orden del día, de conformidad con las certificaciones suscritas por los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

Finalmente, el agente del Ministerio Público hizo un llamado a la Sala para que, como se hizo en reciente fallo, se exhortara a los presidentes de la Cámara y del Senado para que se regule el tema del retiro de los congresistas de las sesiones plenarias por motivos de salud, tal y como ya fue reglamentada la inasistencia por esos mismos fines (ver Resolución 132 de 2014), lo anterior con el fin de que se determine la validez de las excusas médicas aportadas y la viabilidad de los descuentos de los salarios por cada retiro injustificado.

La congresista Nidia Marcela Osorio Salgado intervino para referirse a su trayectoria personal y profesional, así como al ejercicio de su función parlamentaria. Adujo que las acusaciones efectuadas en la demanda son apócrifas, pues así lo demuestran las pruebas que obran en el proceso. Hizo mención particular a su condición de mujer y las razones que la llevaron a reportar varias incapacidades otorgadas por su médico particular.

El apoderado judicial de la congresista demandada realizó su intervención para manifestar que las excusas médicas, al radicarlas en la secretaría de la respectiva Cámara y colocarles la firma de recibido, con base en el principio de confianza legítima, se presumía que dicha justificación era válida y aprobada por la mesa directiva, por lo que la congresista podía retirarse del recinto, práctica común y tradicional en estas corporaciones de elección popular. Además, porque el retiro

de la congresista demandada se daba en el desarrollo de la sesión plenaria y no por inasistencia absoluta.

De modo que, la congresista sí se retiró en varias oportunidades de las sesiones plenarias, pero siempre lo hizo con excusa médica válida, a la cual no se le dio trámite administrativo alguno porque es un tema que no se encuentra regulado al interior del Congreso, a diferencia de lo que ocurre con la inasistencia absoluta.

Frente a las demás fechas indicadas en la demanda, se demostró que la congresista sí participó y votó en las respectivas sesiones plenarias. Entonces, con respecto a las llamadas ausencias temporales de la congresista, estas no solo estuvieron debidamente justificadas, sino que de las pruebas allegadas al proceso se determinó que la demandada contestó el llamado a lista y participó de las votaciones hasta el momento en que su salud se lo permitió.

En las restantes sesiones plenarias indicadas en la demanda, se demostró con las certificaciones emitidas por los Secretarios de las Cámaras, al igual que con las gacetas del Congreso, que la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado registró su asistencia a todas y cada una de las mismas.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 237.5 de la Constitución Política prevé que el Consejo de Estado conocerá de los casos de pérdida de investidura de los congresistas. Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 determina que corresponde a las salas especiales de decisión del Consejo de Estado conocer, en primera instancia, de las solicitudes de pérdida de investidura.

En consecuencia, la Sala Primera Especial de Decisión es competente para conocer, en primera instancia, del medio de control de pérdida de investidura interpuesto por el ciudadano Ricardo Andrés Ramírez Cruz en contra de la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado.

2. Oportunidad del medio de control

El artículo 6 de la Ley 1881 de 2018 establece que la demanda deberá presentarse dentro del plazo de cinco (5) años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho generador, so pena de que opere la caducidad; dado que el primer hecho generador que se aduce en la demanda data del 30 de julio de 2013, la solicitud de pérdida de investidura no se encuentra caducada, en tanto que la demanda se presentó el 26 de junio de 2018, y con ese acto se suspendió el término de caducidad (F. 11 c. ppal.).

3. Legitimación en la causa y acreditación de la calidad de congresista

El señor Ricardo Andrés Ramírez Cruz está legitimado en la causa por activa, ya que es ciudadano colombiano identificado con nombres y apellidos, tal y como se desprende del escrito de pérdida de investidura (F. 1 a 11 c. ppal.). De igual forma, el peticionario indicó su dirección de notificaciones y la causal de pérdida de investidura en que fundamentó la petición, por lo que se cumplen las exigencias del artículo 5 de la Ley 1881 de 2018.

De otro lado, la señora Nidia Marcela Osorio Salgado es la persona llamada a discutir o controvertir la pretensión sancionatoria, es decir, está legitimada en la causa por pasiva, dado que quedó establecida su condición de representante a la Cámara para el período 2010 a 2014, con la copia simple del formulario E-26 (acta de escrutinio) de las elecciones para Congreso del 14 de marzo de 2010 (F. 16 c. ppal.), y de senadora para el período 2014 a 2018 con la copia simple de la Resolución 3006 del 17 de julio de 2014, mediante la cual se declaró la elección de Senado y se ordenó la expedición de las respectivas credenciales (F. 45 c. ppal.).

4. Análisis de la Sala

4.1. Problema jurídico: corresponde a la Sala determinar si la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado no asistió, en un mismo período de sesiones ordinarias – según se aduce en la demanda–, a seis plenarios de la Cámara de Representantes o del Senado de la República, en las que se hubieran votado proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura contra ministros del Gobierno Nacional. Además, corresponde a la Sala establecer si las excusas médicas aportadas por la congresista demandada son válidas para justificar su

inasistencia a varias de las sesiones plenarias, en las que contestó el llamado a lista, pero se retiró por motivos de salud.

4.2. La institución jurídica de la pérdida de investidura de congresistas

El primer referente normativo de la pérdida de investidura fue el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 1979 que, con un propósito moralizador, permitía despojar de la investidura a los congresistas cuando incurrieran en violación al régimen de incompatibilidades o de conflicto de intereses, o cuando en un período legislativo faltaren a ocho sesiones plenarias sin justificación¹.

El conocimiento de la nueva acción se atribuyó al Consejo de Estado, corporación que no alcanzó a conocer ningún proceso de esta naturaleza, porque la reforma constitucional no tuvo desarrollo legal en razón a que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia la declaró inexecutable mediante sentencia del 3 de noviembre de 1981².

La Constitución Política de 1991 conservó la mencionada institución al incorporar la acción de pérdida de investidura en los artículos 183 y 184, fijando directamente las causales para su procedencia y dejando en cabeza del Consejo de Estado su resolución.

Esta Corporación, una vez entró a regir la Constitución Política de 1991, se abstuvo de conocer de los procesos que se presentaron en ejercicio de la acción de pérdida de la investidura por la carencia de un desarrollo legislativo de la figura constitucional, al considerar que en este evento, como en otros, a pesar de que la Carta tiene fuerza normativa y vinculante sin necesidad de la intermediación del Congreso de la República, se requería de la regulación legal para su efectividad³.

La expedición de la Ley 144 de 13 de julio de 1994, *“Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas”*, que desarrolló los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, hizo que entrara en pleno vigor la acción constitucional. Esta normativa se vino a complementar con las Leyes 136

¹ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de septiembre de 2016, exp. 2016-003886-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

² M.P. Fernando Uribe Restrepo.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 11 de diciembre de 1991, exp. AC-006, M.P. Miguel González Rodríguez. En igual sentido, auto del 21 de abril de 1992, exp. AC-108, M.P. Amado Gutiérrez Velásquez.

de 1994 y 617 de 2000, artículos 55 y 48, las cuales establecieron que la acción de pérdida de investidura igualmente procedía contra diputados, concejales municipales y distritales, y los miembros de las juntas administradoras locales.

Sin embargo, en otras normas constitucionales también fueron consagradas causales para la procedencia de la pérdida de investidura, razón por la que el análisis de estas debe hacerse a partir de una lectura integral del texto constitucional. Es así como en los artículos 109 y 110 de la Constitución se fijan hechos o circunstancias diversas a las contempladas en el 183 como causales para la procedencia de la pérdida de la investidura.

El Congreso de la República expidió la Ley 1881 del 15 de enero de 2018, “*Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones*”, mediante la cual se derogó la regulación contenida en la Ley 144 de 1994; se desarrollaron los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y se garantizó el principio de la doble instancia para el proceso de pérdida de investidura, dado su carácter sancionatorio.

La pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional que hace parte de lo que genéricamente se ha denominado el “derecho punitivo del Estado”, es decir, de las manifestaciones del poder represivo y sancionador por conductas atribuibles o reprochables de un sujeto. La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia explicó con especial claridad y *sindéresis* el género antes mencionado y sus características esenciales:

Precísese además, a manera de corolario de los presupuestos ya enunciados, que el DERECHO PUNITIVO es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (impeachment), y que por lo tanto son comunes y aplicables siempre a todas estas modalidades específicas del derecho punible, y no sólo respecto de una de ellas ni apenas de vez en cuando, las garantías señaladas en la Constitución y en la legislación penal sustantiva y procesal que las desarrolle, las cuales, en sustancia, son las que siguen:

1. El principio de la estricta y preexistente legalidad punitiva o de la certidumbre normativa previa (...) 2. El del debido juez competente (...) 3. El del debido proceso y del derecho de defensa, los cuales exigen el respeto a las formas normadas también preexistentes de procedimiento para cada juicio, la carga de la prueba para el Estado y no para el sindicado, la controversia probatoria plena y previa a la evaluación y decisión y la prohibición no solo de la penalidad sino también del juzgamiento ex-post-facto, (...) 4. La cláusula

general de permisibilidad y el principio de mayor favorabilidad y por lo tanto la prohibición de aplicar la analogía juris, la analogía legis, o la interpretación extensiva, “in malam partem” o para desfavorecer y en cambio la permisión para hacerlo “in bonam partem” o para favorecer. 6. (sic) La garantía del “non bis in idem”... 7. Lo anterior deja entender entonces que siendo del mismo género punible el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario, no son de la misma especie, pero que, por lo mismo, por ser especies diferentes de un mismo género, tienen no sólo rasgos propios que los caracterizan y diferencian, sino además, elementos comunes que los aproximan.

Ciertamente, como ya lo ha sostenido la Corte en jurisprudencia anterior, la Constitución no sigue ni impone escuela o doctrina alguna del derecho punible. Pero lo que sí es claro es que aquélla no admite teoría alguna que desconozca los principios y garantía enunciados atrás⁴.

En ese orden de ideas, es posible delimitar el medio de control y el proceso pérdida de investidura a partir de las siguientes características:

i) Es de naturaleza sancionatoria⁵, pues hace parte del *ius puniendi* del Estado y, a diferencia de los procesos sancionatorios administrativos, la competencia para tramitarlo y decidirlo corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el procedimiento previamente establecido por el legislador, con estricto apego a todos y cada uno de los subprincipios y subreglas que integran el derecho al debido proceso, contenidos en el artículo 29 de la Carta Política, incluido el de favorabilidad⁶.

ii) El objeto del proceso es de carácter ético⁷, en tanto las causales establecidas por el Constituyente reflejan un código positivizado de conducta, que tiene por objeto reprochar y sancionar comportamientos contrarios a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo. Dignidad que surge con el voto ciudadano y el principio de representación democrática.

A partir de la tipificación de las conductas objeto de reproche, ha de entenderse que el juez de la pérdida de la investidura debe juzgar si determinado comportamiento de quien ostenta la representación popular se ajusta a lo que el Constituyente y el legislador esperan de él.

⁴ Corte Suprema de Justicia – Sala Plena, sentencia de constitucionalidad del 7 de marzo de 1985, exp. 1259, M.P. Manuel Gaona Cruz. Extracto tomado de “Jurisprudencia y Doctrina”, Edit. Legis S.A., Tomo XIV, N. 161, mayo de 1985, págs. 428 y 429. Mediante esta sentencia se juzgó la constitucionalidad de algunas de las normas del Decreto-ley 1835 de 1979, contentivo del régimen disciplinario para la Policía Nacional.

⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-1159 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 8 de marzo de 2018, exp. 2017-00474-01, M.P. María Elizabeth García González.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de agosto de 2012, exp. 201100-254-00(PI), M.P. Hernán Andrade Rincón.

La ética, como lo ha precisado la profesora Adela Cortina Ors, consiste en el estudio y análisis de los comportamientos morales, motivo por el cual es posible sostener que *“ninguna sociedad puede funcionar si sus miembros no mantienen una actitud ética. Ningún país puede salir de la crisis si las conductas inmorales de sus ciudadanos y políticos siguen proliferando con toda impunidad”*⁸, es por ello que nos invita a reflexionar sobre la importancia de la ética como criterio de utilidad para los siguientes aspectos: i) reforzar la confianza pública y, por consiguiente, abaratar costes y crear riqueza, ii) labrarse un buen y sólido carácter, iii) transitar hacia la cooperación inteligente, iv) fortalecer la libertad del ciudadano, v) reconocer y estimar lo que vale por sí mismo, lo que tiene dignidad, vi) construir una democracia auténtica y vii) perseguir la felicidad y la justicia.

Entonces, el juez de la pérdida de investidura debe determinar si el demandado, con su conducta, lesionó la dignidad del cargo que ostenta y el principio de representación, a partir del análisis de las específicas causales que fijó el Constituyente. Son causales que imponen deberes y restricciones comportamentales a los aspirantes (inhabilidades) y a los integrantes (incompatibilidades y otras prohibiciones) de las corporaciones de elección popular.

En suma, el juicio de pérdida de investidura recae sobre el comportamiento ético de los congresistas y, en caso de acreditarse la configuración de la causal, se generan consecuencias jurídicas y políticas, en tanto la Carta Política impide que la persona vuelva a participar de los cuerpos colegiados de representación popular.

iii) El proceso de pérdida de investidura es de carácter o naturaleza jurisdiccional, sin importar que sus consecuencias y los efectos que del mismo se derivan tengan un impacto directo sobre los derechos políticos de quien resulta sancionado, en tanto si se remueve la investidura del congresista, se genera una inhabilidad para ocupar cargos de elección popular⁹.

⁸ Cf. CORTINA Ors, Adela “Para qué sirve la ética”, Ed. Paidós, Madrid.

⁹ Constitución Política, artículo 179 numeral 4 y Ley 617 de 2000, artículos 30 numeral 1, 33 numeral 1, 37, numeral 1, 40 numeral 1.

iv) La sanción de desinvestidura no es redimible y, por el contrario, es de carácter permanente. Pese a que uno de los principios axiales de la Constitución Política de 1991 es la inexistencia de penas imprescriptibles, según el artículo 28 superior, en este caso la sanción conlleva que la persona declarada indigna del cargo no pueda aspirar nuevamente a cargos de elección popular. Esta aparente antinomia o contradicción se explica y justifica porque la pérdida de investidura busca amparar y hacer prevalecer el principio democrático, que identifica y define al Estado Colombiano, de modo que el derecho a ser elegido tiene que ceder, frente al respeto de la democracia, impidiendo que quien ha defraudado ese principio vuelva ser depositario de la confianza del elector:

En atención a la altísima dignidad que supone el cargo de Congresista y a la significación del Congreso dentro de un Estado democrático, la Constitución ha previsto una sanción particularmente drástica para las infracciones anotadas, puesto que la pérdida de la investidura implica no solo que el congresista pierde su calidad de tal, sino que, además, queda inhabilitado de manera permanente para ser congresista¹⁰.

Los miembros de las corporaciones públicas deben mantener incólume la dignidad que ostentan como representantes del pueblo. Eso es valioso para la democracia representativa. En efecto, el carácter de los representantes del pueblo, su comportamiento ético, es definitivo pues de ellos se espera, más que un conocimiento especializado en determinados temas, los más altos criterios de decencia, pulcritud, rectitud y honestidad.

Por consiguiente, la pérdida de investidura no indaga y emite juicios de valor sobre el criterio moral de los congresistas –su opinión y su voto–; *a contrario sensu*, una verdadera democracia debería garantizar una representación variada de los diferentes sectores, cultura, comunidades, religiones, etnias y pensamientos de la sociedad, desde los mayoritarios hasta los minoritarios. Sin embargo, la pérdida de investidura sí juzga la condición del acto o el comportamiento de un congresista, porque valora su relación con el mundo exterior, sus inhabilidades, sus impedimentos, las prohibiciones a ciertos actos, así como el conflicto de intereses.

Hamlet recordaba que nada es bueno o malo en sí mismo, sino que ese criterio surge cuando interviene el pensamiento y el razonamiento, a partir de allí se genera entonces esa dicotomía o clasificación, es decir, los seres humanos

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-207 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

estamos habilitados por la razón para hacer juicios en términos de justicia o ética, para catalogar si un comportamiento es aceptable o inaceptable a la luz de los parámetros morales objetivizados, por estar contenidos en normas legales, sociales, convencionales o familiares.

El instrumento de la pérdida de investidura es valioso porque permite valorar el comportamiento de los representantes elegidos por el pueblo, se efectúa de esta forma un control judicial de actos de corrupción de los parlamentarios. En este punto es preciso recordar que por corrupción no solo debe entenderse la compra, venta, gestión o influencia sobre una persona para la obtención de beneficios otorgados a favor de alguien, sino que constituye, en términos políticos, *“todo acto que tiene como finalidad desviar al actor político de la función que le corresponde, de la responsabilidad que debe ejecutar en virtud de su cargo”*¹¹. Ahora bien, para el profesor español Torralba, para la configuración del acto de corrupción política siempre será necesario la existencia de dos sujetos, el corruptor y el corrompido, entendidos como sujeto activo y pasivo, respectivamente, de la relación censurada. La Sala no comparte este criterio de la corrupción política, toda vez que el acto de corrupción, consistente en desviar o evadir las funciones y responsabilidades propias del cargo, puede ser un ejercicio unipersonal en el que no intervengan dos personas, sino simplemente el funcionario público que ejecuta el acto de corrupción.

La institución de la pérdida de investidura no contempla graduación alguna ni frente a las causales ni frente a las sanciones. Todas las causales son lo suficientemente graves para imponer la pena consistente en la pérdida definitiva del derecho a continuar ostentando la investidura y a volver a ser elegido como miembro de una corporación de elección popular.

De ese modo, la Constitución envía un mensaje claro: la dignidad de ser representante del pueblo es un valor tan alto y delicado que cualquiera de las causales de pérdida de investidura es suficiente para expulsar definitivamente de la vida política a quien resulte responsable de la afectación de la dignidad del Congreso, por incurrir en alguna de las conductas previstas como causal de pérdida de investidura.

¹¹ Cf. TORRALBA, Francesc *“Qué es para usted la corrupción política”*, en: A.A.V.V. *“Hartos de corrupción”*, Ed. Herder, Barcelona, 2014, pág. 165.

Sin embargo, no hay lugar a adelantar dicha acción cuando se ha producido el deceso del acusado, pues la responsabilidad sancionatoria es personalísima¹².

v) Es un medio de control o acción pública y, por tanto, tiene una amplia legitimación por activa, en tanto cualquier ciudadano puede formular dicha solicitud, además de la atribución otorgada a la mesa directiva de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la República, en los precisos términos de la Ley 5 de 1992, artículo 41, numeral 7, y artículo 4º de la Ley 1881 de 2018.

La facultad que tiene todo ciudadano para impetrar esta acción, materializa, como lo ha reconocido la Sala, el ejercicio democrático y el control ciudadano al que están sometidos los poderes públicos¹³.

En conclusión, la pérdida de la investidura es una acción pública, que da origen a un proceso de carácter jurisdiccional y sancionatorio de propósito ético, con consecuencias políticas, en el sentido específico de restar en parte los derechos políticos de los ciudadanos; que castiga la violación de un régimen especial creado para los congresistas y los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, el cual tiene por fundamento la protección y la preservación del principio de representación y de la dignidad en el ejercicio del cargo que confiere el voto popular.

vi) El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es, además, un juicio de responsabilidad subjetiva, ya que es preciso que se verifique que la conducta del congresista o excongresista demandado, al incurrir en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución, fue dolosa o culposa tal como lo establece el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018.

vii) Con la expedición de la Ley 1881 de 2018 se estableció en el ordenamiento jurídico nacional, la garantía constitucional y convencional de la doble instancia para los procesos de pérdida de investidura de congresistas. Por tal motivo, la decisión, en primera instancia, corresponderá a una de las salas especiales

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 201001161-00 y 201001324-00, M.P. William Giraldo Giraldo. En el fallo se sostuvo: “*Así las cosas, al constituir la acción de pérdida de investidura un juicio (...) que impone el cumplimiento de conductas propias y adecuadas a la dignidad del cargo de congresista, por sustracción de materia, si contra quien se dirige la acción fallece, la acción de pérdida de investidura se extingue*”.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 2015-00102-00, sentencia del 23 de febrero de 2016, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

creadas por el Consejo de Estado, en las que participará un Consejero de cada Sección de la Corporación, mientras que la segunda instancia se surtirá ante el pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativa, con exclusión de quienes adoptaron la decisión inicial (artículos 2 y 3 *ibídem*).

viii) Se trata de un medio de control que tiene un término de caducidad de cinco (5) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018. De allí que, si la demanda se presenta una vez vencido el mencionado plazo, será procedente declarar probada la excepción de caducidad, incluso de oficio por tratarse de un presupuesto de la acción.

ix) Es una institución autónoma¹⁴ en relación con otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos¹⁵, sin que el adelantamiento de dos o más procesos por la misma conducta comporte indefectiblemente la violación del principio universal del *non bis in ídem*; no obstante, en el párrafo del artículo 1º de la Ley 1881 de 2018, el legislador estableció que si una misma conducta dio lugar al ejercicio de la acción electoral y de la pérdida de investidura de forma simultánea, *“el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada, respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal”*, lo que quiere decir que el primer fallo que se profiera, bien dentro del medio de control de pérdida de investidura o de nulidad electoral, los aspectos objetivos harán tránsito a cosa juzgada en el otro proceso, pero el juicio sobre el aspecto subjetivo de la conducta del congresista, es exclusivo de la pérdida de investidura.

4.3. Análisis de la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda

La causal invocada en el escrito de solicitud de pérdida de investidura es la contenida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política que

¹⁴ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁵ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de agosto de 2015, exp. 2015-00872-00, M.P. Hernán Andrade Rincón, Expediente.

preceptúa: *“Los congresistas perderán su investidura: (...) 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 (...) Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor”*.

El reglamento del Congreso de la República, contenido en la Ley 5 de 1992, reprodujo el contenido normativo del precepto constitucional en el numeral 6 del artículo 296, así: *“La pérdida de la investidura se produce: (...) 6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura”*.

De conformidad con lo dispuesto en las normas transcritas, para la configuración de la causal prevista es necesario que concurren los siguientes elementos: i) la inasistencia del congresista a seis (6) sesiones plenarias, ii) que la inasistencia ocurra en el mismo período de sesiones, iii) que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y iv) que la ausencia se haya producido con dolo o culpa del congresista, que no esté justificada o no se hubiera producido por motivos de fuerza mayor. Los tres primeros presupuestos de la causal corresponden a la descripción típica y objetiva de la conducta reprochada y el último se refiere a las causales de justificación y al aspecto subjetivo de la responsabilidad¹⁶.

A continuación, la Sala analizará los elementos configurativos de la causal de pérdida de investidura:

1. La inasistencia del congresista a seis (6) sesiones plenarias:

Como toda conducta de reproche (tipo sancionador), el verbo rector que da lugar a la sanción en sentido objetivo es la “inasistencia” del congresista a seis sesiones plenarias de la respectiva cámara a la cual pertenece.

El significado literal de la palabra inasistencia es la “falta de asistencia”, según lo explica el Diccionario de la Lengua Española, edición del tricentenario. Ahora bien, la palabra asistencia es equívoca, pero sus principales significados consisten en hallarse presente y en un conjunto de personas que están presentes en un acto.

¹⁶ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, sentencia del 5 de marzo de 2018, exp. 2018-00318-00, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Por consiguiente, el propósito del Constituyente al establecer esta causal era garantizar la presencia de los senadores y representantes a la Cámara al momento de que se voten y materialicen las funciones constituyente, legislativa y de control político.

De modo que este primer segmento de la causal castiga lo que tradicionalmente se ha denominado ausentismo parlamentario, esto es, el incumplimiento o la desatención de la principal función del congresista que consiste en emitir o depositar su voto frente a los proyectos de acto legislativo, de ley y las mociones de censura.

El Congreso de la República es depositario de la voluntad popular y, por lo tanto, a través de la democracia participativa son los congresistas los encargados de materializar la soberanía del pueblo, de modo que el Congreso cumple, entre muchas otras, las especialísimas funciones de constituyente secundario o delegado, de legislador y de controlador político del gobierno, de allí que, en los términos del artículo 114 de la Constitución Política le corresponde reformar la Carta, hacer las leyes, ejercer el control político sobre el Gobierno Nacional y la Administración.

La Ley 5 de 1992, orgánica y contentiva del reglamento del Congreso, establece en el artículo 6 las funciones que cumple esta Rama del Poder Público, así:

El Congreso de la República cumple:

- 1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.*
- 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*
- 3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.*
- 4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.*
- 5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y*

de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 1992 -1994.

6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.

7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.

8. Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

Como se advierte de la lectura de la disposición transcrita, las tres principales funciones del Congreso de la República, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 114, 135, 150 y 374 de la Constitución Política, son la constituyente derivada, la legislativa y la de control político. No significa lo anterior, que las restantes funciones asignadas a la Rama Legislativa –judiciales, electorales, administrativas y de protocolo– no sean relevantes o jurídicamente trascendentes, pues su desconocimiento puede acarrear otro tipo de sanciones disciplinarias o penales para los parlamentarios; no obstante, las únicas funciones cuya desatención tienen la virtualidad de generar la pérdida de investidura del congresista son las tres inicialmente señaladas, esto es, la modificatoria o reformativa de la Constitución, la legislativa y la de control político del Gobierno Nacional.

En ese orden de ideas, el comportamiento del congresista se adecúa al verbo rector de la conducta reprochable si no asiste a la sesión plenaria, o si simplemente contesta el llamado a lista y luego procede a retirarse de la misma, tal como lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación¹⁷:

Dicho en otras palabras, el cumplimiento de ese deber no se agota simple y llanamente con el hecho de responder el llamado a lista, sino que al ser la sesión un espacio de tiempo ocupado por una actividad, debe entenderse que la asistencia implica de suyo la presencia del parlamentario en la sesión.

La lectura desprevenida de este artículo pone en evidencia que el momento en el cual tiene lugar el registro de asistencia constituye apenas un instante «preliminar» que antecede o se antepone al inicio de la jornada legislativa en la cual han de realizarse las deliberaciones y adoptarse las decisiones que fueron anunciadas en la convocatoria, tareas éstas que por demás son de tracto sucesivo, al involucrar el desarrollo de múltiples actividades que se

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, sentencia del 5 de marzo de 2018, exp. 2018-00318-00, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

despliegan durante un período determinado. Por lo anterior, mal puede entenderse que ha asistido a una sesión plenaria quien después de haber respondido el llamado a lista abandona el recinto, sin mediar una excusa o justificación jurídicamente admisible para no permanecer en la sesión.

Sin necesidad de realizar mayores esfuerzos hermenéuticos ni de acudir a ningún tipo de argucias argumentativas, se puede advertir que el inicio de la sesión tiene lugar no en el instante del llamado a lista, es decir, en el momento en el cual se verifica la existencia del quórum constitucional requerido para poder dar inicio a la sesión en la cual se va deliberar y decidir sobre los proyectos anunciados en la convocatoria, pues es después de establecido el quórum que el Presidente del Senado, de la Cámara o de la Comisión de que se trate, procede a instalar la sesión. Dicho de otra manera, la comprensión correcta de esa norma apunta a concluir que el inicio de la sesión tiene lugar con posterioridad al llamado a lista, es decir, después de haberse verificado el quórum con fundamento en el registro de asistencia y, por esa potísima razón, quien abandona el recinto donde va a realizarse la sesión después de contestar el llamado a lista, no puede tenerse como asistente, más aún cuando hay una obligación de participar en la sesión, que es inherente al deber constitucional de todo congresista y que no necesariamente se concreta en la realización de intervenciones o en la presentación de iniciativas o mociones.

El llamado a lista para definir el *quorum* deliberatorio no hace parte de la sesión plenaria, toda vez que constituye un requisito previo para poder declarar abierta la misma, de conformidad con lo establecido en los artículos 83, 89 y 91 de la Ley 5 de 1992 que establecen:

Artículo 83. Día, hora y duración. Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para las reuniones de las cámaras legislativas y sus comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas mesas directivas.

Los días miércoles de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo cuya discusión estuviere cerrada y sometida a consideración de las plenarias. No obstante, los demás días serán igualmente hábiles para adoptarse tales decisiones, siempre que mediare una citación oportuna y expresa a cada uno de los integrantes de la respectiva corporación legislativa.

Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las comisiones permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el presidente las declare abiertas. La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación de la corporación respectiva.

Las sesiones de las comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarias de la cámara respectiva.

“...

Artículo 89. Llamada a lista. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los presidentes de las corporaciones ordenará llamar a lista para verificar el quórum constitucional. En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.

Para el llamado a lista podrá emplearse por el secretario cualquier procedimiento o sistema técnico que apruebe o determine la corporación.

“ ...

Artículo 91. Iniciación de la sesión. Verificado el quórum, el presidente de cada corporación declarará abierta la sesión, y empleará la fórmula:

‘abraza la sesión y proceda el secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión’.

Por lo tanto, el comportamiento esperado de los congresistas es que se presenten a las sesiones plenarias convocadas y participen en las discusiones, deliberaciones y votaciones de los proyectos de ley, de los actos legislativos y las mociones de censura programados en el orden del día, del cual además, tienen conocimiento por anticipado¹⁸.

Además, como se desprende de las normas transcritas, la sesión no inicia con el llamado a lista sino con la iniciación de la sesión, en los términos del artículo 91 de la Ley 5 de 1992. Por lo tanto, lo que se exige al parlamentario no es que conteste el llamado a lista, sino que participe activamente de la sesión una vez abierta.

En consecuencia, para efectos de la configuración de la causal constitucional de pérdida de investidura por inasistencia a las sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de actos legislativos o de mociones de censura, lo determinante es la asistencia y presencia del congresista en la respectiva sesión. Ahora bien, la votación constituye prueba de la presencia del congresista en la formación de la voluntad legislativa, que permite inferir o presumir su asistencia, sin perjuicio de que tales presunciones puedan ser desvirtuadas conforme a las restantes pruebas que obren en el proceso¹⁹.

A modo simplemente ilustrativo, si se acredita que el congresista votó nominalmente, pero no estuvo presente en las votaciones ordinarias, es posible aplicar la presunción de asistencia a toda la sesión. Asimismo, si se acredita que el congresista asistió a la sesión, así no haya registrado su voto en una votación nominal, hay lugar a presumir que asistió a la sesión plenaria y participó de la misma. Lo anterior, porque como se indicó, la asistencia no es sinónimo de permanencia sino de presencia, y ella exige la participación del congresista en la

¹⁸ Ley 5 de 1992. “Artículo 82. *Publicación. Los respectivos Presidentes de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes publicarán el orden del día de cada sesión. Para darle cumplimiento será suficiente disponer su fijación en un espacio visible de la correspondiente secretaría (...)*”.

¹⁹ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

conformación de la voluntad legislativa cuando se trata de expedir actos legislativos, leyes o mociones de censura.

Es importante señalar que las votaciones del Congreso, en los términos de los artículos 128 a 130 de la Ley 5 de 1992, pueden ser ordinarias, nominales y secretas. La votación ordinaria se efectúa con un golpe en el pupitre, salvo que un congresista pida su verificación, caso en el cual los que votaron por el sí se levantarán de su asiento y procederán a ser contados por el secretario de la respectiva comisión o plenaria. Cuando la votación es nominal, el acta de la sesión debe informar el número total de congresistas presentes en el recinto al momento en que ella se realiza, al igual que la identidad de cada uno de ellos. Adicionalmente, debe registrar cuántos y quiénes votan de forma afirmativa, cuántos y quiénes lo hacen de forma negativa, y cuántos y quiénes, aun estando presentes, se abstienen de votar:

(...) 30.2.2. Atendiendo a la obligatoriedad del voto, es posible afirmar que el solo hecho de haber participado en la votación de un proyecto de ley, de acto legislativo o de una moción de censura es en sí mismo demostrativo de que el congresista asistió a la sesión, mientras que el hecho contrario, esto es, abstenerse de votar, es indicativo, prima facie, justamente de lo opuesto. Con todo, puede ocurrir que un congresista, contrariando las disposiciones legales, se abstenga de votar estando en el recinto legislativo. Si tal circunstancia llegara a presentarse, el acta deberá dar cuenta de ello, por lo que el senador o representante no perderá su investidura porque la inasistencia, en estas condiciones, no estaría demostrada²⁰.

Con apoyo en un sistema de interpretación histórica, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo señaló que lo que se castiga o sanciona no es cualquier tipo de ausentismo del congresista, sino la abstención del deber de votar proyectos de acto legislativo, de ley y mociones de censura contra ministros del gabinete²¹. En efecto, en esa decisión se transcribió y se analizó el contenido y alcance de la Gaceta Constitucional n.º 51 del 16 de abril de 1991, cuyo texto es el siguiente:

5. PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA.

5.1. OBJETO: garantizar, mediante una rigurosa sanción, el respeto al régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses.

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de agosto de 2017, exp. 2014-00529-00, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de agosto de 2017, exp. 2014-00529-00, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

5.2. PLANTEAMIENTO GENERAL: el altísimo nivel que supone la categoría de congresista exige que las sanciones por violación de sus deberes sean drásticas. No sería aceptable que a un parlamentario se le aplicaran medidas benevolentes como, por ejemplo, descuento de sus salarios o dietas o suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones. El congresista debe ser tan riguroso en su conducta, que el resultado de un mal comportamiento sea la pérdida de la investidura.

5.3. PRESUPUESTOS BÁSICOS:

5.3.2. De igual manera el evidente incumplimiento de los deberes de congresista debe ser motivo para la sanción. Se precisaría, por tanto, contemplar el caso de inasistencia a las sesiones y la no presentación en oportunidad a las ponencias. En cuanto a lo primero, la no asistencia a sesiones en las que únicamente se discuten los temas pero no se vota, podría no constituir en sí misma una falta contra los deberes del parlamentario, en cambio, cuando se trata de sesiones en las que se va a decidir (votar), debe ser obligatoria la asistencia²².

Como se advierte de la lectura de los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente, el objetivo de la causal en comento es reivindicar la importancia de la ética al interior del parlamento, por el alto nivel que supone esa dignidad, por lo que la sanción de sustraerse al deber de votar –principal función del congresista– implica que se configure, al menos, objetivamente, la causal, siempre que concurren los demás elementos del tipo sancionatorio.

Lo determinante para la configuración de la causal es que el congresista no asista a las sesiones plenarias, esto es, que se sustraiga del cumplimiento de sus funciones de forma injustificada, por consiguiente, lo que persigue la causal no es que el parlamentario se limite a atender el llamado a lista o, desde el otro extremo, que permanezca inmóvil en su curul o sitio asignado en la plenaria de la respectiva cámara.

La asistencia no se mide en términos de permanencia en el recinto, es decir, no atiende a que el congresista no se levante, desplace o se retire eventualmente del capitolio por espacios temporales; por el contrario, la asistencia relevante para la Constitución Política implica el cumplimiento de sus obligaciones y del reglamento del Congreso, es decir, hace referencia a estar presente al momento de manifestar su voto a los proyectos de acto legislativo, de ley o moción de censura, salvo que exista justa causa, o un acuerdo o consenso de bancada²³ para ausentarse o

²²http://abogadosrosaristas.org.co/2016/2016/10/19/gacetas-constitucionales/?drawer=gacetas*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%20051%20a%20075-1991*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%2051-1991

²³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Trece Especial de Decisión, sentencia del 26 de abril de 2018, exp. 2018-00780-00, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Consultar igualmente: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,

retirarse de la sesión en la que se voten proyectos de reforma constitucional, de ley o mociones de censura, la cual tiene que ser para determinado asunto o tema, pues una bancada, así se declare gobiernista, independiente u opositora no puede simplemente negarse a votar sistemáticamente y de forma generalizada los proyectos sometidos a consideración de la respectiva cámara:

Es decir, actuó en consonancia con la posición de bancada del partido Centro Democrático de no intervenir en las votaciones de actos legislativos o de leyes derivadas del Acuerdo de Paz. Se destaca que el demandado, en representación de su bancada, intervino en la discusión de dicho proyecto, en la que expresó la posición del partido Frente Democrático. Además, presentó proposiciones al articulado del Proyecto de ley 01 de 2016 Senado, 01 de 2016 Cámara y participó en la votación del informe de conciliación del proyecto de ley N° 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara, sobre reforma tributaria estructural. No puede concluirse, entonces, que no estuvo presente en la sesión plenaria.

Así, actuó en consonancia con la posición de bancada del partido Centro Democrático de no intervenir en las votaciones de actos legislativos o de leyes derivados del Acuerdo de Paz, pero intervino en la discusión y en esta expuso las razones de su desacuerdo, como bancada. Además, votó otras decisiones y el informe de objeciones a un proyecto de ley²⁴.

Por último, es necesario hacer énfasis que el Constituyente estableció dos requisitos objetivos adicionales para que operara la causal: uno cuantitativo, consistente en que la inasistencia a las sesiones debe verificarse al menos en seis oportunidades y, el segundo, de índole cualitativo, ya que la falta de asistencia debe predicarse respecto de sesiones plenarias.

En ese orden de ideas, no es posible decretar la pérdida de investidura si el número de inasistencias a plenarias es menor de seis o si, por el contrario, siendo igual o superior se presentó en comisiones legales, especiales o accidentales²⁵.

2. Que la inasistencia ocurra en el mismo período de sesiones:

El artículo 138 de la Constitución Política regula la reunión y el funcionamiento del Congreso de la República. Indica que este se reunirá por derecho propio en

Sala Quinta Especial de Decisión, sentencia del 7 de junio de 2018, exp. 2018-00890-00, M.P. Milton Chávez García.

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Quinta Especial de Decisión, sentencia del 7 de junio de 2018, exp. 2018-00890-00, M.P. Milton Chávez García.

²⁵ Ley 5 de 1992, "Artículo 34. Comisiones. En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley. Así mismo, funcionarán Comisiones legales, Comisiones especiales y Comisiones accidentales".

sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que juntos constituyen una legislatura. El primer período a que se refiere la norma es el comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre, mientras que el segundo inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio de la siguiente anualidad.

El mismo artículo constitucional determina que son sesiones extraordinarias del Congreso las que se producen por convocatoria del Gobierno Nacional, durante el período que este señale, y para tratar única y exclusivamente de los temas que este último someta a su consideración.

Otro tipo de sesiones del Congreso son las sesiones especiales, las permanentes y las reservadas²⁶, que han sido estudiadas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos²⁷:

Las sesiones especiales son que las que convoca el Congreso, por derecho propio, estando en receso, para el ejercicio del control respecto de los decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las atribuciones extraordinarias que le confieren los artículos 212, 213 Y 215 de la Constitución (estados de excepción). Durante este tiempo -ha dicho la Corte Constitucional- el Congreso conserva la plenitud de sus atribuciones constitucionales, pues es "una de las condiciones sine qua non para que se mantenga la constitucionalidad de la declaración de los estados de excepción, que no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado"²⁸.

32.4. Las sesiones permanentes son aquellas que se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizarlo, en tanto que las reservadas, como su nombre lo indica, no son públicas y se constituyen para tratar asuntos que, por su complejidad o gravedad, requieren reserva. 33. La inasistencia a cualquiera de estas sesiones resulta relevante a efectos de que se configure la causal de pérdida de investidura, a condición, eso sí, de que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

²⁶ Ley 5 de 1992, "Artículo 85. Clases de sesiones. Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones son públicas, con las limitaciones establecidas en el presente Reglamento. Reglamentariamente se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

- Son sesiones ordinarias, las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones constitucionales;

- Son sesiones extraordinarias, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas;

- Son sesiones especiales, las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción;

- Son sesiones permanentes, las que durante la última media hora de la sesión se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuere el caso; y

- Son sesiones reservadas, las contempladas en el artículo siguiente".

²⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de agosto de 2017, exp. 2014-00529-00, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

²⁸ Cita del original. Corte Constitucional, sentencia C-565 de 1997.

De modo que en todo tipo de sesiones ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes o reservadas en las que se voten proyectos de acto legislativo o de ley o mociones de censura es posible que se configure la causal de pérdida de investidura, toda vez que donde el legislador no distinguió no es posible al intérprete hacerlo, por lo que mal haría el juez en restringir la aplicación de la causal solo a los períodos ordinarios de sesiones, cuando el Constituyente se refirió a toda sesión comprendida en un mismo período, sin distinguir el tipo o la naturaleza de la sesión, máxime si la Corte Constitucional ha precisado que durante las sesiones extraordinarias es posible que inicie, prosiga o culmine un procedimiento legislativo²⁹:

La Constitución clasifica las sesiones del Congreso en ordinarias y extraordinarias, a las cuales agrega las que tienen por objeto específico el ejercicio del control político durante los estados de excepción contemplados en los artículos 212, 213 y 215 Ibídem.

Las primeras, a las que se refiere el artículo 138 de la Carta Política, tienen lugar por derecho propio -es decir, que no dependen de la convocación o citación por parte del Gobierno ni de otro órgano y que no exigen siquiera la presencia del Presidente de la República en su instalación para que puedan llevarse a cabo válidamente (art. 139 C.P.)- y se extienden durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período principia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre y el segundo comienza el 16 de marzo del año siguiente, para culminar el 20 de junio.

Durante estas sesiones el Congreso puede ejercer la plenitud de sus atribuciones constitucionales, es decir, ejercer el Poder Constituyente derivado, la función legislativa y el control político sobre los actos de la administración.

Las sesiones extraordinarias se efectúan, en cambio, no por la iniciativa y el impulso de los congresistas ni por derecho propio, sino, por fuera del tiempo de las ordinarias, por la convocación que haga el Ejecutivo mediante decreto, y, en tal evento, el Congreso únicamente puede ocuparse en el estudio y decisión de aquellos asuntos que el Presidente señale en el Decreto convocatorio, sin perjuicio del control político que, por expresa disposición del artículo 138 de la Carta, "podrá ejercer en todo tiempo".

Es lógico que el llamado del Gobierno al Congreso en estas ocasiones tenga que ver, entre otros temas, con la necesidad de que inicie, prosiga o culmine un proceso legislativo -no así uno sobre reforma constitucional, por mandato perentorio del artículo 375 de la Carta, ni acerca de ley estatutaria, reservada al término de una sola legislatura según el artículo 153 C.P.- y, por supuesto, los debates que se tramiten y las decisiones que se voten durante las sesiones extraordinarias, mientras observen las demás disposiciones constitucionales y reglamentarias, tienen plena validez y concurren eficientemente a la formación de la ley.

Las sesiones especiales, según denominación de la doctrina, aceptada por la jurisprudencia, están previstas de manera específica para el ejercicio del control político por parte del Congreso respecto de los decretos expedidos

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-565 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

por el Presidente de la República en uso de las atribuciones extraordinarias que le confieren los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución (estados de excepción).

Ahora bien, lo que no resulta admisible es sumar o computar las inasistencias de los períodos de sesiones ordinario y extraordinario, pues como lo sostuvo la Sala Once Especial de Decisión en reciente providencia, son dos tipos de sesiones claramente diferenciables, con propósitos independientes³⁰. En tal virtud, se insiste, no resulta viable sumar las inasistencias del período ordinario con las del extraordinario, porque ello atentaría contra los principios de interpretación restrictiva en materia sancionatoria y *pro personae*, que abogan para que toda duda en materia punitiva sea resuelta a favor de la persona. En reciente pronunciamiento, la Sala Veintisiete Especial de Decisión, en esa específica dirección, concluyó:

(...) la literalidad de la disposición constitucional impide acumular las inasistencias de las sesiones ordinarias con las sesiones extraordinarias, pues se trata de sesiones que el propio artículo 138 superior diferencia tanto en su elemento temporal como en lo referente a la convocatoria, es decir, las ordinarias se realizan por derecho propio mientras que las extraordinarias corresponden al llamamiento del Gobierno Nacional.

De igual manera, en razón a la naturaleza sancionatoria del proceso de pérdida de investidura, la causal sólo resulta pasible de análisis bajo un criterio restrictivo sin que sea posible aplicarla extensivamente a situaciones no previstas expresamente por el texto constitucional. Lo contrario vulneraría el principio de legalidad y por esta vía el derecho fundamental al debido proceso del artículo 29 constitucional.

Ahora bien, aunque no pueden sumarse las inasistencias de un período de sesiones ordinarias a un período de sesiones extraordinarias para efectos de determinar la pérdida de investidura por la causal analizada, si es posible contabilizar las inasistencias en un mismo período de sesiones, esto es, ordinarias u extraordinarias, de forma tal que si se alcanza el número de seis inasistencias a sesiones plenarias donde se voten proyectos de ley y/o de acto legislativo y/o mociones de censura, en forma independiente en cada uno de ellos, el congresista puede perder la investidura.

Finalmente, existen otro tipo de sesiones del Congreso que son las denominadas conjuntas o plenaria de las dos cámaras, tipo de sesión que se encuentra regulada en el artículo 141 superior, y que determina que la Cámara de Representantes y el Senado de la República se reunirán en un solo cuerpo para la instalaciones y clausura de las sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir al Contralor

³⁰ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial de Decisión, sentencia del 21 de mayo de 2018, exp. 2018-00779-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar al electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135 de la misma Constitución³¹.

De modo que, en principio, podría pensarse que se podría presentar una inasistencia que diera origen a la pérdida de investidura, cuando en un mismo período de sesiones, se votara una moción de censura por parte del Congreso en pleno; no obstante, el artículo 135 superior, norma a la que remite el artículo 141 ibídem para el procedimiento de moción de censura, fue subrogado por el Acto Legislativo n.º 1 de 2017, que modificó la competencia para decretar la moción de censura en el pleno de la respectiva cámara que adelante el correspondiente procedimiento.

Así las cosas, la antinomia aparente que existe entre los artículos 141 y 135 de la Constitución Política debe resolverse a favor de la prevalencia de la última disposición, por tratarse de una modificación posterior en el tiempo y especial que regula íntegramente el procedimiento y la competencia para decretar la moción de censura de uno o varios ministros del gabinete presidencial.

Tratándose de las antinomias normativas, la regla para establecer la legislación aplicable se encuentra contenida en los artículos 1 y 2 de la ley 153 de 1887 y el 10 del Código Civil, subrogado por la ley 57 de 1887:

ARTÍCULO 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, ú ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, ó trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo á derecho nuevo, las autoridades de la república, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes.

ARTÍCULO 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria á otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.

“ ...

ARTÍCULO 10. Subrogado por el artículo 5 de la ley 57 de 1887. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal,

³¹ “ARTICULO 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Contralor General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar al electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135. En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso”.

preferirá aquélla.

Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1) La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;

2) Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y si estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública.

De modo que, con la reforma introducida con el Acto Legislativo n.º 1 de 2017 no es posible que se pueda predicar una inasistencia relevante para pérdida de investidura en los casos en que el Congreso se reúne como un solo cuerpo, ya que en este tipo de sesiones no se votan actualmente mociones de censura.

3. Que en las sesiones se hubieran votado proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura:

El tercer requisito objetivo de la causal consiste en que en todas las sesiones en las que se verificó la ausencia del congresista o excongresista se hubiera votado un proyecto de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se ocupó específicamente del trámite de los proyectos de actos legislativos y de ley, motivo por el cual esta Sala reiterará ese razonamiento que se transcribe *in extenso*³²:

34. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114 de la Carta Política, corresponde al Congreso ‘hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración’. Adicionalmente, el artículo 374 superior le otorga la facultad de reformar la Constitución. Por ello, tiene todo el sentido que el ordenamiento jurídico colombiano sancione con pérdida de investidura la inasistencia de los congresistas a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten mociones de censura, proyectos de ley o de reforma constitucional, pues ello conspira contra el funcionamiento mismo del órgano legislativo y entorpece el desarrollo de su labor.

35. Los proyectos de ley y de acto legislativo, si bien conforman una unidad, tienen diversos componentes, a saber: el informe de ponencia, el articulado, las proposiciones, el título, el informe de conciliación y el informe de objeciones presidenciales. Cada uno de estos componentes se debate y se vota por separado, conforme avanza su trámite en el Congreso, y de su aprobación o improbación depende que un determinado texto pueda llegar a

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de agosto de 2017, exp. 2014-00529-00, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

convertirse en una ley de la República o en un acto reformativo de la Constitución.

35.1. El **informe de ponencia** es un elemento sustancial en la formación de la voluntad democrática de las Cámaras por cuanto contribuye a que los miembros del pleno de cada célula legislativa conozcan el tema global del proyecto de ley. Además, su aprobación permite que el trámite legislativo prosiga con su siguiente etapa, esto es, la discusión del articulado previa a su votación, mientras que su falta de aprobación ocasiona, indefectiblemente, que no pueda continuarse con dicho trámite. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

‘64. De otro lado, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso, no basta la presentación de un informe de ponencia sino que, al menos en las plenarias, dicho informe debe ser eventualmente debatido y en todo caso votado, antes de que las cámaras puedan entrar en el examen específico del articulado del proyecto.

Así, en el trámite en comisiones, si la proposición con que termina la ponencia es favorable a que la célula aborde el debate del proyecto, entonces, según lo establece el artículo 167 del Reglamento del Congreso o Ley 5ª de 1992 ‘se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe’. Por el contrario, si la ponencia “propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate”. Esto significa que en el trámite en las comisiones, en los casos en que la ponencia sea favorable, es posible entrar directamente en el debate y en la votación del articulado, sin necesidad de votar previamente el informe de ponencia. Sin embargo, en las plenarias, siempre debe existir votación previa del informe de ponencia antes de entrar en la discusión específica del articulado. Así no sólo lo ha hecho la práctica parlamentaria sino que así lo ordena perentoriamente el artículo 176 del Reglamento del Congreso, que regula específicamente el tema. Dicha norma señala que el ponente debe presentar el informe a la plenaria, explicando ‘en forma sucinta la significación y alcance del proyecto’ y luego ‘podrán tomar la palabra los congresistas y los ministros del despacho’. A reglón seguido, la norma prevé los efectos de la aprobación del informe, al señalar que si ‘la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o un miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos’.

Esta norma ordena entonces que el informe de ponencia sea aprobado, como requisito previo para discutir y votar el articulado. En efecto, este artículo prescribe un regla de naturaleza condicional, según la cual, en caso que se apruebe la proposición con que termina el informe de ponencia, procederá la discusión del articulado del proyecto, bien en bloque o bien separadamente, si así lo solicita uno de los miembros de la cámara correspondiente. Así las cosas, el efecto jurídico de la aprobación del informe de ponencia no es otro que permitir que el trámite legislativo prosiga con su siguiente etapa, esto es, la discusión del articulado previa a su votación. Contrario sensu, la falta de aprobación del informe ocasiona, indefectiblemente, que no pueda continuarse con dicho trámite³³.

35.2. El **articulado** comprende la parte dispositiva del proyecto, el cual puede ser modificado durante el trámite legislativo tal como lo establece el artículo 160 de la Ley 5 de 1992: ‘[t]odo congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso’. Las enmiendas se solicitan a través de proposiciones, que pueden suprimir, adicionar o

³³ Cita del original. Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004. En similar sentido, véanse las sentencias C-047 de 2017 y C-1041 de 2005.

modificar la totalidad del proyecto de ley o parte de su articulado. También es posible solicitar el archivo de un proyecto mediante una proposición de este tipo –proposición de archivo–, la cual debe decidirse con prelación porque su aprobación impide proseguir con el debate y votación del informe de ponencia y del articulado. De ahí que la asistencia del congresista a las sesiones donde se votan estas últimas proposiciones resulta relevante para que se configure la causal de pérdida de investidura, del mismo modo en que resulta relevante la asistencia a las sesiones en las que se votan los otros tipos de proposiciones porque al final implican una decisión sobre el articulado.

*35.3. El **título** es otro componente fundamental del proyecto puesto que no solo lo identifica, sino que también define su contenido (Constitución Política, artículo 169)³⁴. Para que proceda la votación de este aparte del proyecto, es necesario que la de todo el articulado haya concluido, por lo cual ésta última siempre precede a la anterior. Junto con el título, se somete a votación una pregunta, por medio de la cual se insta a los senadores o representantes a que manifiesten si quieren o no que determinado proyecto de ley o de reforma constitucional se convierta en ley de la República o en acto legislativo³⁵.*

*35.4. Por su parte, los **informes de conciliación** sirven para superar las diferencias que surgen de los textos aprobados en una y otra Cámara. En la medida en que la propia Constitución Política, en su artículo 160, autoriza al Congreso para introducir a los proyectos las modificaciones y adiciones que considere pertinentes durante el segundo debate o la segunda vuelta, la aprobación de estos informes por las plenarias del Senado y de la Cámara constituye un requisito sine qua non del proceso legislativo, cuando existen discrepancias, porque de esta forma es posible superarlas y unificar los textos que finalmente habrán de pasar a sanción presidencial, a condición, eso sí, de que se respeten los principios de identidad y consecutividad, mediante modificaciones que no sean sustanciales y que guarden una relación temática con lo aprobado en la cada una de las Cámaras³⁶.*

*35.5. Por último, los **informes de objeciones presidenciales** son la respuesta del órgano legislativo a los reparos que formula el presidente de la República a los proyectos de ley, bien sea por razones de conveniencia o de inconstitucionalidad. A través del debate y votación de estos informes, las Cámaras deciden si insisten o no en la aprobación del proyecto. Entonces, las objeciones formuladas por el gobierno obligan al Senado y a la Cámara a reflexionar nuevamente sobre el contenido de la iniciativa legislativa. De ahí que el artículo 167 de la Constitución Política disponga que '[e]l proyecto de ley objetado total o parcialmente por el gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate'.*

35.5.1. Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las Cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que –como lo ha señalado la Corte Constitucional–, 'el texto, aunque sea aprobado por las Cámaras,

³⁴ Cita del original. La Corte Constitucional ha señalado que el título de las leyes debe guardar una relación temática con su objeto central y su articulado, so pena de afectar el principio de unidad de materia y, con ello, su exequibilidad. Sentencias C-154 de 2016 y C-370 de 2004.

³⁵ Cita del original. Dispone el artículo 115 de la Ley 5 de 1992 que aprobado el articulado de un proyecto, debe darse lectura al título del proyecto, luego de lo cual el presidente de la respectiva Cámara debe preguntar: "¿Aprueban los miembros de la corporación el título leído?". A la respuesta afirmativa, el presidente expresará: "¿Quieren los senadores (o representantes) presentes que el proyecto de ley (o de reforma constitucional) aprobado sea ley de la República (o acto legislativo)?".

³⁶ Cita del original. Corte Constitucional, sentencias C-1143 de 2003, C-332 de 2005 y C-1041 de 2005, entre otras.

sigue siendo un simple proyecto, si no ha recibido la correspondiente sanción presidencial (CP arts 157 ord 4° y 167)³⁷.

35.5.2. Además, la intervención del Congreso resulta decisiva para la suerte del proyecto. Así, si las Cámaras no insisten, el proyecto se archiva, pero si lo hacen, y las objeciones estuvieren fundadas en razones de inconveniencia, el presidente deberá sancionarlo sin poder presentar otras nuevas; si no lo hace, procederá en tal sentido el presidente del Congreso. En cambio, si las objeciones estuvieren fundadas en motivos de inconstitucionalidad, la iniciativa deberá ser remitida a la Corte Constitucional, que puede declararlo exequible o inexecutable de un modo total o parcial. En el primer evento, el presidente tendrá que sancionar el proyecto, mientras que en el segundo, procederá su archivo. Empero, si la Corte resuelve que el proyecto es parcialmente exequible, deberá devolverlo a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con la sentencia.

36. La diversidad de asuntos a que se ha hecho referencia tiene enorme incidencia a efectos de estudiar si la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183-2 se configura o no, pues conforme a lo dicho, cabe concluir que los congresistas deben asistir a las sesiones plenarias en las que se voten todos ellos, con independencia de que hagan parte o no del mismo proyecto de ley o de acto legislativo. Se insiste en que al igual que el articulado y el título, los informes de ponencia, las proposiciones de archivo, los informes de conciliación y los informes de objeciones presidenciales son parte inescindible del trámite de cualquier proyecto de ley, al punto que si alguno de estos asuntos deja de someterse a votación la iniciativa no podrá convertirse en ley de la República. Lo mismo puede decirse respecto de los proyectos de acto legislativo, pero con la diferencia que ellos no admiten el trámite de objeciones presidenciales³⁸.

En síntesis, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado concluyó en ese pronunciamiento que existe una unidad de todo proyecto de ley o de acto legislativo, por lo que los congresistas no solo quedan funcionalmente compelidos a votar el articulado y el título del proyecto, sino, igualmente, los informes de ponencia, las proposiciones de archivo, los informes de conciliación y los informes de objeciones presidenciales, ya que si alguno de estos últimos deja de votarse la iniciativa o proposición no se convertirá en ley o acto legislativo de la República.

Es evidente que la función legislativa se compone de varios elementos que concurren a efectos de posibilitar tanto el debate como la decisión de adoptar leyes, actos legislativos o ejercer control político. Así lo determinan los artículos 89 y 83 de la Ley 5 de 1992, disposiciones que, como se indicó anteriormente, regula: i) el llamado a lista que permite establecer la conformación del *quorum* para deliberar ii) el voto, que surge de la deliberación y debate de los asuntos dentro

³⁷ Cita del original. Sentencia C-069 de 2004.

³⁸ Cita del original. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de septiembre de 2014, rad. 11001-03-24-000-2012-00220-00.

del recinto de la plenaria iii) el momento en que deben efectuarse las sesiones y las votaciones.

Ahora, en lo que se refiere a la institución de la moción de censura, es preciso recordar que se trata de un mecanismo de control político por medio del cual la Rama Legislativa del Poder Público separa del cargo a ministros del gabinete presidencial, directores de departamentos administrativos y superintendentes, por el incumplimiento de sus funciones o por la desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República, cuya aprobación requiere, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política, “*el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto*”.

La Sala Novena Especial de Decisión indicó que la razón de que el congresista pueda ser privado de su investidura por ausentarse de las sesiones plenarias en las que se votan las mociones de censura, obedece a la relevancia política y social que puede tener este instrumento de control político que refleja el sistema democrático de pesos y contrapesos³⁹.

El hecho de que un congresista pueda ser privado de su investidura por no estar presente en las sesiones en las cuales se voten decisiones frente a este tipo de iniciativas obedece, precisamente, a la relevancia política y social que puede llegar a tener la aplicación de ese mecanismo de control político, al cual no pueden abdicar los representantes del pueblo, más aún cuando en nuestro sistema democrático de pesos y contrapesos se impone el ejercicio responsable de tan importante función.

Mediante sentencia C-757 de 2008, la Corte Constitucional declaró exequible el Acto Legislativo n.º 1 de 2007 que modificó la competencia para votar y decidir las mociones de censura. En ese pronunciamiento se concluyó que el hecho de que la moción de censura no sea votada y aprobada por el Congreso de la República en pleno, sino por las plenarias de la respectiva cámara que adelantó el procedimiento de control político, no constituye una violación o trasgresión al principio de separación de poderes. En relación con la moción de censura como

³⁹ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, sentencia del 5 de marzo de 2018, exp. 2018-00318-00, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

instrumento de control en los regímenes democráticos y, especialmente, en los sistemas parlamentarios, la Corte indicó:

La moción de censura es un instrumento de control político propio de los sistemas parlamentarios de gobierno y constituye una expresión de la relación de confianza que en tales sistemas existe entre el ejecutivo y el parlamento. De manera excepcional, algunos estados con sistema presidencial de gobierno han introducido en sus constituciones versiones matizadas de la moción de censura, aplicable, no al gobierno, sino a los ministros individualmente considerados y con la consecuencia, incluso, como ocurre en Colombia, de que, aprobada la moción de censura, el respectivo ministro quede separado del cargo. En tal sentido, la moción de censura es una figura atípica dentro de los sistemas presidenciales y su incorporación a ellos supone la ponderación de dos elementos contrapuestos, como son, por un lado el propósito de permitir un control político de cierta relevancia y por otro, el riesgo de que el instrumento previsto acentúe la posibilidad de bloqueo y de desestabilización implícita en un sistema presidencial de gobierno. Por la manera como se desenvuelve la moción de censura, más que un elemento definitorio de la identidad de la Constitución, es una modalidad de configuración del principio de separación de poderes, sujeta al debate entre alternativas distintas y que se resuelve por la vía de la transacción política⁴⁰.

Así las cosas, la tercera función cuya desatención en más de seis oportunidades en un mismo período de sesiones plenarias genera la remoción de la investidura del congresista es la de control político, dada la importancia que tiene para la democracia que los ministros, directores de departamento administrativo y superintendentes asistan al Congreso de la República y den cuenta de su gestión y de la transparencia de sus actos.

4. Que la ausencia se haya producido con dolo o culpa del congresista, que no esté justificada o no se hubiera producido por motivos de fuerza mayor

El cuarto elemento de la causal hace referencia a que la inasistencia i) no se encuentre justificada, ii) que no se haya producido por motivos de fuerza mayor y iii) que se compruebe el dolo o la culpa del congresista demandado.

El artículo 90 de la Ley 5 de 1992 regula las excusas válidas para la inasistencia a una sesión, en los siguientes términos:

Artículo 90. Excusas aceptables. Son excusas que permiten justificar las ausencias de los Congresistas a las sesiones, además del caso fortuito, la fuerza mayor en los siguientes eventos:

1. La incapacidad física debidamente comprobada.

2. El cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso.

⁴⁰ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3. La autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el presente Reglamento.

PARÁGRAFO. Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de acreditación documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley.

De modo que, a su vez, son excusas aceptables para ausentarse de las sesiones i) la incapacidad física debidamente comprobada, ii) el cumplimiento de una misión oficial fuera de la sede del Congreso y iii) la autorización expresada por la mesa directiva o el presidente de la respectiva cámara.

Por su parte, el artículo 296 de la Ley 5 de 1992 no solo se refiere a las causales de pérdida de investidura, sino a la fuerza mayor como criterio de exclusión de responsabilidad:

La pérdida de la investidura se produce:

- 1. Por violación del régimen de inhabilidades.*
- 2. Por violación del régimen de incompatibilidades.*
- 3. Por violación al régimen de conflictos de intereses.*
- 4. Por indebida destinación de dineros públicos.*
- 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobadas.*
- 6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura.*
- 7. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.*

PARÁGRAFO 1o. Las dos últimas causales no tendrán aplicación, cuando medie fuerza mayor.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación ya tuvo ocasión de ocuparse del contenido y alcance de la fuerza mayor, tratándose de la causal de inasistencia a sesiones plenarias en un mismo período legislativo. En

efecto, en esa oportunidad se razonó de la manera que se transcribe a continuación⁴¹:

Del artículo 64 del C.C. (Ley 95 de 1890, art. 1°) se sabe que la fuerza mayor o el caso fortuito es el imprevisto a que no es posible resistir, y cita como ejemplo, 'los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público'.

La doctrina ha desgajado dos elementos constitutivos de la fuerza mayor: la imprevisibilidad y la irresistibilidad, que deben ser concurrentes para que el hecho calificado de tal, así sea.

Quien toma un riesgo no puede alegar imprevisibilidad, y es necesario probar con hechos que la fuerza mayor es de las denominadas fuerza mayor culposa (sic), para que no sirva de excusa.

Ha dicho la Corte Suprema de Justicia que un acontecimiento determinado no puede calificarse fatalmente, por sí mismo y por fuerza de su naturaleza específica como constitutivo de fuerza mayor puesto que es indispensable, analizar y sopesar en cada evento todas las circunstancias que lo rodearon y que si solo puede calificarse como fuerza mayor el hecho que concurrentemente contempla los caracteres de imprevisible e irresistible, no resulta propio elaborar un listado de los que constituyen tal fenómeno ni de los que no lo constituyen (sentencia 20 de noviembre 1989, S.C.C.).

En materia contractual y extracontractual ha precisado la Corte, que eximen de responsabilidad, la inimputabilidad, la imprevisibilidad y la irresistibilidad, consistente la primera en que el hecho no se derive en modo alguno de la conducta culpable del obligado, de su estado de culpa precedente o concomitante con el hecho; la segunda cuando el evento no es previsible para quien obra prudentemente y era imposible preverlo; la tercera en que ante las medidas tomadas se hizo imposible evitar que el hecho se presentara.

Se sanciona, pues, la conducta imprudente, esto es la culpa de quien alega el calificativo del hecho para esgrimirlo como fuerza mayor, negándole tal efecto.

En Derecho Administrativo, con ocasión del estudio de la ruptura del vínculo de causalidad y de las causas exoneratorias, Michel Paillet, en 'La Responsabilité Administrative', Dalloz 1996, pag. 47 y ss., aborda el tema de la fuerza mayor y de su texto pueden extraerse las siguientes reflexiones. Obedece la fuerza mayor a criterios estrictos de irresistibilidad, imprevisibilidad y exterioridad, aunque admite que su efecto liberatorio no sea absoluto.

Respecto de la irresistibilidad dice que es una fuerza insuperable, no reprochable a quien la alega, como un cataclismo natural o lluvias de una violencia excepcional, o un hecho inevitable.

En cuanto a la imprevisibilidad, dicese que lo que es previsible no es normalmente irresistible. En efecto, hechos extraordinarios no son considerados fuerza mayor porque han ocurrido aún en un pasado relativamente lejano. La imprevisibilidad es un elemento de medida aproximado que complementa la irresistibilidad, sin que tenga un papel autónomo absolutamente incontestable o en todo caso constante.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de julio de 1999, exp. 1999-NAC7715, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

En cuanto a la exterioridad, supone que el hecho constitutivo de la fuerza mayor sea extraño al demandado que se ampara en él. Es el caso de los acontecimientos naturales o del comportamiento de un tercero, incluido el de la víctima. La exterioridad, en lógica constituye causa extraña.

La fuerza mayor se caracteriza, pues, por la reunión de esas diferentes condiciones, y tiene como consecuencia la exoneración, en todos los sistemas de responsabilidad (culpa, presunción de culpa y aún en las hipótesis de responsabilidad sin culpa). La exoneración será total si el acontecimiento constitutivo de fuerza mayor es la causa exclusiva del daño.

Se dirá que es injusto pedirle al congresista que para no perder la investidura se reintegre a su cargo, cuando este hecho es precisamente el que se le señala como generador de la condición para incurrir en la causal de inasistencia, y que ello es condenarlo pues se le deja sin opción posible. Sin embargo no es cierto, porque pudo obrar como ya lo había hecho, pidiendo licencia no remunerada, con lo cual de un lado justificaba su inasistencia y de otro facilitaba el ejercicio de la función por el llamado a asegurarla conforme a la ley. Pero el demandado incurrió en imprevisión por pretender ser y no estar. Ser para desplazar a su reemplazo y devengar consecuentemente; y no estar (con permiso) para impedir la ocurrencia de la causal. Y por lo que se evidencia en el informativo, no es éste un caso en que pueda vislumbrarse conducta reprochable de quien reemplaza al congresista. Se evidencian en cambio los temores que asaltaban al demandado, agobiado por su situación, a los cuales dio respuesta en forma positiva para sus intereses en el sentido de desplazar a su segundo, pero adversa en cuanto conscientemente se situó en términos de incumplir sus deberes.

Como se advierte, el legislador estableció la fuerza mayor como medio de exoneración para las causales de pérdida de investidura de inasistencia y de no tomar posesión del cargo. En ese orden de ideas, lo primero que es necesario constatar es que la conducta alegada por el congresista no sea interna a su fuero u órbita de dominio, pues el primer elemento que ha caracterizado a la fuerza mayor como mecanismo de exoneración es que provenga de un hecho o circunstancia externa al demandado. En segundo término, es preciso que revista las condiciones de imprevisibilidad e irresistibilidad, esto es, que no sea un fenómeno que se pueda anticipar o prever, además, que las consecuencias del hecho o el acto no sean soportables o tolerables para el demandado. Finalmente, es determinante que la fuerza mayor no sea culposa, es decir, que no se haya producido por el comportamiento activo u omisivo del congresista demandado.

Por último, es definitivo en todo proceso de investidura y, por consiguiente, en el estudio de la causal de ausentismo congresal que se verifique la responsabilidad subjetiva del representante a la cámara, senador o excongresista demandado, lo anterior, toda vez que la Ley 1881 de 2018 elevó a rango normativo dos criterios jurisprudenciales adoptados por la Corte Constitucional y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en los cuales se precisó sin

ambages que la pérdida de investidura es un juicio sancionatorio y, por ende, no puede ser de naturaleza eminentemente objetiva porque ello atentaría contra el artículo 29 superior.

Mediante sentencia SU-424 de 2016, la Corte Constitucional dejó sin efectos dos sentencias proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. El fundamento constitucional en que se hizo consistir la vía de hecho, por defecto sustantivo, fue el haber dejado de realizarse el juicio de responsabilidad subjetivo o culpabilístico de los congresistas. En tal virtud, para la Corte es indispensable que en todo proceso de pérdida de investidura, trátese o no de las anteriormente llamadas causales objetivas (v.gr. no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras) subjetivas (v.gr. tráfico de influencias o indebida destinación de dineros públicos) se efectúe un juicio de reproche al comportamiento del congresista demandado⁴²:

En el juicio sancionatorio el juez confronta la conducta del demandado con el ordenamiento para determinar si se debe imponer la consecuencia jurídica contenida en la Constitución, en otras palabras, realiza un análisis subjetivo, pues conlleva una sanción para quien resultó electo. En contraste, en el juicio de validez electoral, en el que se somete a control jurisdiccional el acto electoral, se confronta este último con las normas jurídicas invocadas y el concepto de violación, es decir, se hace un control objetivo de legalidad. En consecuencia, ambos procesos tienen garantías distintas. Por ejemplo, el juicio sancionatorio de pérdida de investidura exige realizar un análisis de culpabilidad y en el de validez puede aplicarse responsabilidad objetiva. De otra parte, desde la perspectiva de los fines constitucionales que protegen es clara la autonomía sustancial entre ambos: el primero conlleva la ponderación de la ética pública y los derechos del elegido, pues su núcleo de protección es la dignidad que implica el mandato otorgado en ejercicio de la democracia; y el segundo pondera la regularidad del proceso democrático y los derechos de los elegidos y los electores, es decir, busca preservar la validez del voto popular. Luego, no es posible aceptar que la diferencia entre los procesos sea únicamente la consecuencia jurídica que se impone. Por el contrario, la naturaleza del proceso debe ser congruente con su reproche y con sus efectos.

La gravedad de la sanción que se impone, exige que el proceso de pérdida de investidura se lleve a cabo con observancia del debido proceso, particularmente, de los principios pro homine, in dubio pro reo, de legalidad (las causales son taxativas y no hay lugar a aplicar normas por analogía), objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad, y culpabilidad.

Los presupuestos anteriores permiten a la Corte concluir que el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del ius puniendi deberán verificar la ocurrencia de una conducta

⁴² Corte Constitucional, sentencia C-424 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable.

Así pues, en lo aquí pertinente, tras verificar la configuración de la causal, el juez de pérdida de investidura examina si en el caso particular se configura el elemento de culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, atiende a las circunstancias particulares en las que se presentó la conducta y analiza si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión.

85. Así, la Sala encuentra que la sanción de pérdida de investidura impuesta por la Sala Plena del Consejo de Estado a los ahora accionantes generó un defecto sustantivo en la sentencia porque omitió la aplicación de una norma claramente aplicable al caso. En efecto, como se vio en los fundamentos jurídicos 24 a 34 de esta providencia, el proceso sancionador de pérdida de investidura exige la aplicación del principio de culpabilidad, pese a lo cual ese elemento no fue valorado en los procesos y, por el contrario, se impuso la responsabilidad objetiva en este asunto. Son cuatro las premisas que apoyan esa conclusión:

La primera: en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 Superior, por regla general, los procesos sancionadores proscriben la responsabilidad objetiva. En efecto, salvo algunos casos propios del derecho administrativo sancionador en los que aún se ha admitido la responsabilidad únicamente por el resultado, en los procesos que tienen por objeto reprochar y castigar la realización de una conducta prohibida o restringida, la valoración de la culpa es determinante e ineludible, pues no hay pena ni sanción sin culpa. En consecuencia, si el proceso de pérdida de investidura impone la sanción más gravosa para el ejercicio del derecho a ser elegido de un ciudadano y el derecho a elegir al candidato del electorado, tal es la prohibición vitalicia a aspirar a cargos de elección popular, es lógico entender que las garantías del debido proceso sancionador también deben ser aplicadas al proceso de pérdida de investidura. Luego, el principio de culpabilidad en el proceso de pérdida de investidura constituye una norma aplicable, de inevitable observancia.

La segunda: el hecho de que una misma causal de inhabilidad pueda interpretarse y aplicarse a la misma situación fáctica en dos procesos distintos (el de nulidad electoral y del pérdida de investidura), exige reglas de coherencia y certeza en el derecho que otorgue un sentido útil a la autonomía de los procesos diseñados para el efecto. De esta manera, la diferencia sustancial, y no solo formal, entre los procesos electoral y de pérdida de investidura, consistiría en valorar el tipo de reproche a efectuar, pues mientras en el primero la consecuencia puede medirse únicamente por el resultado, en el segundo es indispensable evaluar la conducta y la intención en la producción del resultado. Dicho en otras palabras, mientras el juicio electoral evalúa la adecuación de la causal de inhabilidad en forma objetiva (estaba o no estaba inhabilitado), el juicio constitucional de pérdida de investidura analiza la adecuación de la causal de inhabilidad en forma subjetiva, esto es, con culpa del demandado (sabía o debía saber que estaba inhabilitado).

La tercera: la Sala Plena del Consejo de Estado impuso la sanción de pérdida de investidura a los accionantes sin valorar la ausencia de culpa en la configuración de la causal de inhabilidad aplicada. Por la conducta asumida por los demandantes en este caso es fácil inferir que se inscribieron al cargo de elección popular con la convicción de que no se encontraban inhabilitados para su ejercicio. Las sentencias reprochadas soslayaron el hecho de que los accionantes no solo fueron diligentes en la

averiguación del estado actual de la jurisprudencia en torno a la interpretación de la causal en debate, sino también actuaron con sujeción al precedente vigente y vinculante de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

En efecto, para el momento de su inscripción y elección como Representantes a la Cámara, la Sección Quinta de Consejo de Estado había fallado reiteradamente casos sustancialmente similares a los suyos, en el sentido de que no se configuraba la causal de inhabilidad por el hecho de que un pariente, cónyuge o compañero permanente del candidato, ejerciera autoridad civil o política en una circunscripción a nivel geográfico menor a aquella por la cual resultara elegido, y la única decisión de la Sala Plena sobre el particular, se había proferido en el año 2002.

La cuarta: si como se expuso anteriormente, en el proceso de pérdida de investidura deben aplicarse los principios del derecho sancionatorio, dado que la sanción impone la restricción perpetua de los derechos políticos, era obligatorio dotar de amplias garantías el procedimiento jurisdiccional. En ese sentido, en virtud del artículo 29 de la Constitución, que dispone el principio de presunción de inocencia, del cual se desprende la culpabilidad, es necesario verificar culpa o dolo en la conducta reprochable para imponer el castigo de inhabilitación para ser elegido a perpetuidad, razón por la cual la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que el proceso de pérdida de investidura se desarrolla en el ámbito de la responsabilidad subjetiva.

De conformidad con lo anterior, para el tribunal constitucional es indispensable que en el proceso de pérdida de investidura se respeten no solo todas las garantías del principio-derecho al debido proceso, contenidas en el artículo 29 de la Constitución Política, sino que, igualmente, se efectúe un análisis de tipicidad y culpabilidad, bien porque lo hizo con la clara intención y conocimiento (dolo) o porque fue negligente o descuidado al momento de actualizar su conocimiento o razonamiento para evitar incurrir en la causal (culpa):

Entonces, dentro de los elementos que se deben valorar en los procesos de pérdida de investidura se destaca la culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión, aspecto que implica verificar si se está ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa⁴³.

Como se indicó, la Sala Plena de esta Corporación acogió el anterior razonamiento en sentencia del 27 de septiembre de 2016, oportunidad en la que, en términos muy similares a los de la Corte Constitucional, se insistió en la distinción entre el medio de control de nulidad electoral respecto del de pérdida de

⁴³ Corte Constitucional, sentencia SU-632 de 2017, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

investidura, en cuanto este último supone el juzgamiento del comportamiento humano y su censura o reproche⁴⁴:

En tanto le corresponde confrontar la conducta del demandado con las causales de pérdida de investidura alegadas por la parte actora. Al juez le corresponderá imponer la consecuencia si halla probada la causal, que no es otra que la de decretar la desinvestidura, que trae aparejada la inhabilidad permanente para ser elegido a un cargo de elección popular. Es decir, el examen en este proceso es sobre la conducta del demandado, en otros términos, el análisis del juez del proceso de la pérdida de la investidura es subjetivo, y pretende sancionar al congresista por defraudar el principio de representación democrática. Como la pérdida de investidura gira en torno a la conducta desplegada por un sujeto de derechos, esto es, una persona natural, y va encaminada a imponer una sanción, la acción de pérdida de investidura está gobernada por el principio de presunción de inocencia, que se desvirtúa endilgándole al demandado una responsabilidad subjetiva. Desde las primeras decisiones proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se advirtió que el juicio que debe hacer el juez de la pérdida de la investidura es frente a la conducta del demandado, a diferencia del juez electoral que examina el acto de elección o designación a partir de un juicio objetivo de legalidad.

(...) Ese análisis subjetivo que le corresponde al juez de la pérdida de la investidura tiene, por demás, como fundamento, el carácter sancionatorio de este proceso, que debe determinar si el demandado incurrió en el comportamiento proscrito por el Constituyente. Es decir, en aquella conducta objeto de reproche que atente contra el principio de representación y que busca preservar la dignidad que implica el ejercicio de las funciones del mandato otorgado a través del voto popular, en aras de salvaguardar la democracia en que se funda el Estado.

El análisis subjetivo del juicio que debe efectuar el juez de la pérdida de la investidura en razón de su carácter sancionatorio, a la luz del artículo 29 constitucional, impone, por demás, un análisis de responsabilidad basado en la culpabilidad y que la doctrina constitucional ha interpretado como la proscripción de la responsabilidad objetiva en el ejercicio del jus puniendi del Estado.

Ahora bien, lo que no definió la jurisprudencia de la Corte como de esta Corporación era el enfoque del principio de culpabilidad a la hora de juzgar la conducta del congresista demandado. En efecto, el concepto de “culpabilidad” como elemento del injusto penal, disciplinario o sancionatorio ha sufrido constantes evoluciones y críticas a lo largo de los años. En tal virtud, la Sala hará un recuento sucinto de las teorías que hasta la fecha se han expuesto en materia de culpabilidad, para mostrar la incertidumbre y la dificultad de darle contenido y alcance a este elemento del juicio sancionatorio⁴⁵.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de septiembre de 2016, exp. 2016-003886-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁴⁵ Cf. VELÁSQUEZ, Fernando “La culpabilidad y el principio de culpabilidad”, en: Revista de Derecho y Ciencias Políticas, vol. 50, 1993, Lima, Perú, pág. 283 a 310.

Una primera concepción de la culpabilidad indicó que debía ser entendida en sentido psicológico, como presupuestos subjetivos junto a los cuales tienen existencia las consecuencias del delito. El dolo y la imprudencia (culpa) son sus dos especies y, para su configuración, el juez tendría que efectuar un análisis volitivo y cognitivo del sujeto al que se le atribuye la conducta.

La segunda tesis de la culpabilidad es la psicológica-normativa que propone, por primera vez, el traslado de la voluntad del sujeto de la culpabilidad al tipo subjetivo, porque constituye el reproche al sujeto de no haber actuado de otro modo.

Con el finalismo en la teoría del derecho punitivo, el dolo y la culpa se radican definitivamente en la acción y, por ende, en el aspecto subjetivo de la tipicidad. En consecuencia, la culpabilidad se normativiza por completo, por lo que en este elemento se estudian la imputabilidad, la posibilidad de comprensión del injusto y la exigibilidad de la conducta conforme a derecho.

De manera más reciente, con el funcionalismo penal alemán, se propone la sustitución de la culpabilidad por un concepto más general de responsabilidad, en el que se estudia la culpabilidad en sentido normativo –imputabilidad, la posibilidad de comprensión del injusto y la exigibilidad de otra conducta– y los fines de la pena, esto es, determinar si el sujeto es merecedor o no de la sanción. Una segunda vertiente del funcionalismo –mucho más normativa– apunta a estudiar la culpabilidad desde un punto de vista eminentemente jurídico, a partir del criterio de fidelidad para el derecho.

Como se advierte, la discusión sobre la culpabilidad en el derecho sancionatorio refleja un debate más filosófico y anterior, esto es, la tensión que existe entre causalismo y normativismo. Ahora bien, la Sala considera que tratándose de la institución de la pérdida de investidura de congresistas el criterio de culpabilidad no puede ser otro que el normativo, dado que la Constitución Política y la Ley 5 de 1992 no establecieron para la configuración de las causales que dan lugar a la desinvestidura del parlamentario la necesidad de verificar su estado volitivo y mucho menos psicológico en sede del criterio culpabilidad.

Así las cosas, el estudio del dolo o la culpa grave es preciso efectuarlo con los demás elementos de la causal específica que se esté juzgando, por tanto, para establecer si se configura el elemento subjetivo de la causal de desinvestidura, es

preciso verificar: i) si el congresista comprendía el hecho o circunstancia configurativa de la causa, ii) si le era exigible otra conducta o comportamiento, iii) si el congresista atendió las normas jurídicas y, finalmente, iv) si la sanción de pérdida de investidura, en el caso concreto, es necesaria para garantizar los fines fijados en la Constitución.

4.4. Jurisprudencia anunciada en relación con la validez de las excusas médicas otorgadas por médico particular del congresista, sin transcripción de la EPS o del médico del Congreso, para justificar retiros de las sesiones plenarias

Al proceso se allegaron un significativo número de incapacidades expedidas por el médico particular de la congresista (c. anexo), que no fueron transcritas por la EPS a la cual se encontraba afiliada la parlamentaria y tampoco por el médico del Congreso de la República.

En relación con el procedimiento para el trámite de las constancias de retiro por motivos médicos, el Secretario del Senado de la República manifestó:

Al respecto, debe indicarse que las excusas médicas correspondientes a las constancias de retiro, allegadas por parte de la otrora senadora Nidia Marcela Osorio Salgado, no fueron transcritas por la EPS o ARL a la cual se encontraba afiliada, requisito que no fue solicitado, como quiera (sic) que este se exige únicamente frente a las excusas médicas por inasistencia a las sesiones y no para las constancias de retiro (F. 144 c. ppal. – subrayado del original).

Y a la pregunta de si las constancias y excusas médicas presentadas por la congresista Nidia Marcela Osorio Delgado fueron tramitadas de conformidad con la Resolución 132 de 2014, relacionada con el trámite de incapacidades médicas de los senadores de la República, el mismo funcionario puntualizó:

Al respecto, me permito ponerle de presente que la Ley 5 de 1992 no establece un procedimiento administrativo para tramitar las constancias de retiro que se presenten con posterioridad al registro de asistencia de las sesiones plenarias del honorable Senado de la República.

Solo serán objeto de procedimiento administrativo, las excusas que con ocasión del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, se radiquen para justificar la no asistencia a las sesiones plenarias.

En este orden de ideas, distinguiendo lo que sería una excusa por inasistencia y una constancia de retiro, debe indicarse a propósito de la exsenadora en cuestión, que respecto de ella reposan son constancias de

retiro, las cuales, se itera, carecen de procedimiento alguno para su validación (F. 145 y 146 c. ppal. – subrayado del original).

Por su parte, el Secretario de la Cámara de Representantes contestó a los mismos interrogantes de forma aún más general y haciendo énfasis en que no se tramitó ningún tipo de procedimiento ante la Comisión de Acreditación Documental porque la entonces representante Nidia Marcela Osorio Salgado sí asistió al recinto, contestó el llamado a lista y, posteriormente, se retiró del recinto con fundamento en una constancia por motivos médicos:

Como se indicó en el literal ii), la representante a la cámara Nidia Marcela Osorio Salgado, asistió a las sesiones plenarias en cuestión [se refiere a las fechas mencionadas en el primer gráfico de esta providencia sobre los retiros aceptados por la propia congresista], motivo por el cual no presentó excusas por inasistencia y no hubo trámite alguno ante la Comisión de Acreditación Documental de esta Corporación (F. 131 c. ppal.).

En similar sentido, el Presidente de la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes, mediante oficio del 2 de agosto de 2018 contestó lo siguiente: *“En atención a su solicitud (...) me permito indicar que las excusas que se tramitan para su acreditación en esta comisión, sólo son aquellas que con anterioridad a la sesión programada son presentadas por el congresista el cual no asiste a la sesión convocada, toda vez que así lo expresa el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, comoquiera que solo se exige para excusas médicas de inasistencia y no para constancia de retiro”* (F. 265 c. ppal.).

Mediante oficio del 31 de julio de 2018, el Secretario del Senado de la República remitió a este proceso copia simple de la Resolución 132 del 25 de febrero de 2014, por medio de la cual se reglamentó el procedimiento para el trámite de las excusas y descuentos de nómina de los Senadores de la República. El citado acto administrativo, proferido por la mesa directiva del Senado de la República, preceptúa:

ARTÍCULO PRIMERO. Deléguese a la Secretaría General de la Corporación o a quien haga sus veces la recepción de permisos, licencias, incapacidades, manifestaciones de casos fortuitos que tengan que ver con la inasistencia de Senadores a las sesiones plenarias del Senado y sesiones del Congreso.

ARTÍCULO SEGUNDO. Deléguese a los Secretarios de las Comisiones Constitucionales o quien haga sus veces, la recepción de los permisos licencias, incapacidades, manifestaciones de casos fortuitos que tengan que ver con la inasistencia de los Senadores a las sesiones de Comisión del Senado.

ARTÍCULO TERCERO. Asígnese las funciones de Secretario de la Comisión de Acreditación Documental al Secretario General del Senado de la República, quien hará el seguimiento al procedimiento de valoración de las excusas y descuentos en nómina, por inasistencia a las sesiones de la Corporación.

ARTÍCULO CUARTO. Durante los cinco (5) días siguientes, contados a partir de la recepción de la solicitud de permiso, excusa o cualquier otra novedad, el Secretario General del Senado y/o Secretarios de Comisiones Constitucionales, según corresponda, las relacionará y mediante oficio dará traslado a la Secretaría de la Comisión de Acreditación Documental, con el fin, que en la sesión que se programe para el caso, sean valoradas y comparadas con el informe secretarial –artículo 300 de la Ley 5 de 1992-. En casos excepcionales estas podrán ser recibidas extemporáneamente.

PARÁGRAFO. El Secretario de la Comisión de Acreditación Documental para su valoración, podrá solicitar pruebas o aclaraciones de los Honorables Senadores, si así lo considera necesario, antes de que la Comisión profiera el dictamen respectivo.

ARTÍCULO QUINTO. Durante los treinta (30) días calendario siguientes, contados a partir de la entrega de los informes de las Secretarías a la Comisión de Acreditación Documental, esta proferirá el dictamen, el cual deberá ser radicado en la Secretaría de la Mesa Directiva del Senado, con el fin de que sea incluido en el orden del día de Mesa. Decisión que tomará la Mesa mediante acto administrativo motivado el cual será sustanciado en la Secretaría General y será susceptible de los recursos de ley.

PARÁGRAFO. Las excusas por incapacidad médica de los honorables Senadores, deberán ser expedidas por las EPS a la cual se encuentren afiliados, o en su defecto podrán ser transcritas por estas o por los médicos del Senado de la República, quienes también podrán expedirlas.

ARTÍCULO SEXTO. Los recursos de ley serán admitidos o inadmitidos y resueltos por la Mesa Directiva en los términos establecidos en las normas y procedimientos legales que rigen la materia. Los cuales se radicarán en la Secretaría General del Senado, esta hará los avisos, publicaciones, comunicaciones y notificaciones respectivas.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Una vez en firme la resolución, la Secretaría General la comunicará a la Dirección General Administrativa para que el titular, en su calidad de ordenador del gasto, ordene los descuentos en nómina y registre las incapacidades a que hubiere lugar, expidiendo copia de la misma a la Sección de Pagaduría y Sección de Registro y Control.

(...) (F. 147 a 150 c. ppal.).

A su vez, la Resolución 0665 del 23 de mayo de 2011 reglamentó “el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los Representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y su correspondiente descuento en la nómina”. En el artículo cuarto de este acto administrativo se estableció:

Artículo Cuarto. Incapacidad. (...) El certificado de incapacidad temporal debe ser expedido por el médico u odontólogo tratante, en el cual se hará constar la inhabilidad, el riesgo que la origina y el tiempo de duración de la incapacidad temporal o de la licencia del afiliado a la EPS o a la Compañía de Medicina Prepagada correspondiente. En caso de ser expedida la certificación por el médico oficial del Congreso de la República o por un médico particular, además de lo anterior, deberá contener el nombre completo, el registro médico, la dirección y teléfono del consultorio.

Parágrafo. La incapacidad expedida por médico particular que no se tramite para su transcripción ante el médico oficial del Congreso de la República deberá ser transcrita por el médico de la EPS correspondiente.

Según el criterio de los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, las Resoluciones n.º 0665 de 2011 y 132 de 2014 no son la normativa aplicable al supuesto fáctico que se debate en este proceso, comoquiera que la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado sí asistió a la totalidad de sesiones plenarias indicadas en la demanda, solo que se retiró con excusa médica de algunas de ellas, por lo que no era necesario surtir el trámite establecido en el acto administrativo transcrito.

En tal virtud, el Secretario de la Cámara de Representantes, a través de oficio del 9 de agosto de 2018, se refirió al posible trámite de las incapacidades médicas de la congresista demandada, en los siguientes términos: *“Me permito informar que no se realizaron (sic) actos administrativos a las excusas médicas allegadas por la Representante a la Cámara Nidia Marcela Osorio Salgado, para retirarse o ausentarse en el desarrollo de las sesiones plenarias, durante el período comprendido entre el 20 de julio de 2013 y el 19 de julio de 2014, trámite que no es necesario, lo anterior fundamentado en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992”* (F. 296 c. ppal. 2).

Con independencia de que se acoja o no la diferenciación entre las nociones de inasistencia y retiro de la sesión, como la que plantean los Secretarios de las Cámaras Legislativas, lo cierto es que las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014 sí establecieron un aspecto de suma relevancia que tenía que ver con la validez de las incapacidades médicas.

En efecto, el parágrafo del artículo cuarto de la Resolución n.º 0665 de 2011 y el parágrafo del artículo quinto de la Resolución n.º 132 de 2014 preceptúan que las excusas por incapacidad médica deberán ser expedidas por la EPS a la cual se

encuentre afiliado el correspondiente congresista o, en su defecto, deberán ser transcritas por la EPS o por los médicos del Congreso.

Así las cosas, es evidente que las Resoluciones n.º 0665 de 2011 y 132 de 2014 negaron valor probatorio, por sí mismo, a las incapacidades otorgadas por médicos particulares, salvo que estuvieran transcritas por la EPS a la cual se encontrara afiliado el congresista o por los médicos de planta del Congreso.

En el caso concreto, quedó demostrado que a la representante a la Cámara y senadora Nidia Marcela Osorio Salgado no se le efectuó ningún descuento de nómina en virtud de sus retiros de sesiones plenarias, tal y como lo acreditó la jefe de la Sección de Registro y Control del Senado de la República, quien certificó lo siguiente: *“Me permito informar que la doctora Nidia Marcela Osorio Salgado (...) estuvo afiliada en seguridad social, así: Salud EPS Coomeva, ARL Positiva. Por otro parte (sic), se verificó en el sistema de nómina y no registra ninguna incapacidad, como tampoco ninguna novedad de descuento por inasistencia o plenarias, durante el tiempo que estuvo como senadora”*.

Además, el jefe de la Sección de Registro y Control de la Cámara de Representantes adjuntó los certificados de aportes al sistema general de seguridad social integral de la congresista demandada, para el período 2010 a 2014, por lo que resulta evidente que siempre estuvo afiliada al mismo (F. 270 a 291 c. ppal.).

Ahora bien, frente a la necesidad o no de transcribir las excusas médicas allegadas por la congresista demandada, el Secretario del Senado manifestó lo siguiente en oficio del 16 de agosto del año en curso: *“Al respecto, debe indicarse que las excusas médicas correspondientes a las constancias de retiro allegadas por la otrora senadora Nidia Marcela Osorio Salgado, no fueron transcritas por la EPS o ARL la cual se encontraba afiliada, requisito que no fue solicitado, comoquiera que este se exige únicamente frente a las excusas médicas por inasistencia y no para constancias de retiro”* (F. 320 a 323 c. ppal. 2).

Como se acredita con las certificaciones emitidas por los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado presentó constancia de retiro, para el período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2013, en la sesiones

plenarias de los días 30 de julio, 10 de septiembre, 15 de octubre, 30 de octubre, 13 de noviembre y 4 de diciembre de 2013; constancia de retiro, en el período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014, de las sesiones plenarias de los días 10 de septiembre, 1º de octubre, 22 de octubre, 12 de noviembre, 25 de noviembre y 11 de diciembre de 2014 y, finalmente, constancias de retiro, en el período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017, de las sesiones plenarias realizadas los días 26 de julio, 1º de agosto, 22 de agosto, 12 de septiembre, 11 de octubre y 22 de noviembre; sin embargo en ninguna gaceta el Congreso se dejó la salvedad de la existencia de esas constancias de retiro (F. 131, 156 y 166 c. ppal. – ver cuadros anexos 1 a 9).

Se estableció igualmente que en los días señalados, la congresista demandada fue valorada en su domicilio por su médico particular y, este último, le otorgó incapacidades que oscilaban entre un (1) días y tres (3) días (ver cuadros *infra*).

Y si bien, el propósito general de las Resoluciones n.º 0665 de 2011 y 132 de 2014 fue regular el trámite de las inasistencias de los Representantes a la Cámara y Senadores a las plenarias o las comisiones constitucionales permanentes, lo cierto es que el parágrafo del artículo 4º y el parágrafo del artículo 5º establecen sin ambages la necesidad de que las excusas médicas aportadas por los Representantes y Senadores se transcriban por la EPS a la cual se encuentren afiliados o por los médicos adscritos o vinculados con el Congreso de la República.

En esa perspectiva, la Sala no comparte los argumentos expuestos por la demandada, su apoderado y los Secretarios de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, conforme a los cuales la normativa en materia de excusas médicas era aplicable, única y exclusivamente, al caso de inasistencias absolutas a plenarias y no al evento de las constancias de retiro por motivos de salud; sin embargo, esta situación conlleva a que se modifique el criterio que hasta el momento ha sido fijado por otras Salas Especiales de Decisión⁴⁶ y, por tal motivo, no sea aplicable este cambio jurisprudencial al caso concreto, ya que conllevaría una vulneración grave de los derechos fundamentales de la

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 27 de agosto de 2018, exp. 2018-01757-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

demandada, quien se vería sorprendida por la nueva postura jurisprudencial asumida por la Corporación.

Así las cosas, la Sala empleará el instrumento modulativo de la jurisprudencia anunciada⁴⁷ –es decir, que el criterio adoptado en esta providencia será aplicable hacia el futuro y no al caso concreto– para señalar que a partir de la ejecutoria de esta sentencia, todas las excusas médicas otorgadas por médicos particulares a congresistas, con el fin de justificar un retiro por motivos de salud de las plenarias, deberán ser trascritas en los términos establecidos por las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014, esto es, por la EPS a la cual se encuentren afiliados o por el médico adscrito al Congreso de la República, so pena de que carezcan de mérito para justificar su inasistencia o retiro por motivos de salud, en el proceso de pérdida de investidura.

En efecto, si uno de los supuestos regulados por las Mesas Directivas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República fue la inasistencia a una sesión plenaria por quebrantos de salud, lo lógico es que se diera el mismo tratamiento a las excusas presentadas por los congresistas en aquellos eventos en que tuvieran que retirarse de la sesión por las mismas razones.

Cabría preguntarse, en un juicio estándar de proporcionalidad y de igualdad, qué diferencia existiría (*tertium comparationis*) entre el Senador que no asiste a la sesión plenaria porque se encuentra incapacitado, de aquel que contesta el llamado a lista e inmediatamente procede a retirarse por los motivos de salud. En ambos casos, los congresistas sufren quebrantos de salud, en los dos son valorados por un médico, en los dos son incapacitados y, finalmente, en ambos se produce la ausencia, porque los congresistas no votan los asuntos enlistados en el orden del día.

De allí que, en criterio de la Sala el vacío aparente (laguna) que surge por la falta de regulación de las constancias de retiro por motivos de salud, se llenaba

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 7 de junio de 2016, exp. 2015-00051-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consultar igualmente: sentencia del 27 de junio de 2017, Sección Tercera, exp. 33.945, M.P. Hernán Andrade Rincón y sentencia del 26 de septiembre de 2017, Sección Quinta, exp. 2015-02491-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

perfectamente con el contenido normativo del párrafo del artículo 5º de la Resolución 132 de 2014⁴⁸.

El numeral 1 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 establece que será justa causa para la inasistencia de los congresistas la “*incapacidad física debidamente comprobada*”. Significa lo anterior, que para el trámite de las incapacidades era preciso que se surtiera el trámite establecido en la Resolución 132 de 2014, esto es, que la excusa médica fuera expedida por la EPS a la cual estaba afiliado el congresista, transcrita por esta, o expedida por los médicos del Congreso.

Según el brocardo, *ubi lex non distinguit, nec distinguere debemus*, donde el legislador no distinguió, le está prohibido al intérprete hacerlo, de allí que si la Ley 5 de 1992 reguló los motivos que permiten justificar las ausencias de los congresistas, no resulta admisible que el intérprete distinga entre la ausencia por inasistencia absoluta y la inasistencia por retiro del recinto.

En ambos casos el congresista se aparta del cumplimiento de su función congresional, en tanto que el hecho de contestar el llamado a lista no significa estar presente y participar. Por el contrario, en el caso concreto quedó demostrado que la congresista demandada se ausentó en múltiples ocasiones, para lo cual empleó siempre el mismo procedimiento: contestación del llamado a lista, radicación de una constancia de retiro ante la Secretaría de la respectiva Cámara, visita domiciliaria de su médico particular y la existencia de una excusa o incapacidad entre uno y tres días.

Del acervo probatorio surgen las siguientes inquietudes: ¿Por qué la congresista no podía transcribir las excusas médicas expedidas por su médico particular?, ¿Por qué la Secretaría de la Cámara de Representantes y del Senado de la República se abstuvieron de tramitar las excusas médicas aportadas por la congresista demandada?, ¿Bastaba con que los Secretarios de las respectivas Cámaras recibieran las constancias de retiro y las excusas, sin surtir ningún procedimiento administrativo, para dar por convalidada la justificación?, ¿El comportamiento de la congresista y de los Secretarios del Congreso se ajustó al fin de la norma contenido en el numeral 1 del artículo 90 y artículo 300 de la Ley 5 de 1992?

⁴⁸ El artículo 8 de la Ley 153 de 1887 preceptúa: “*Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho*”.

Como bien lo manifestó la congresista demandada en su intervención ante esta Corporación, los parlamentarios son seres humanos que también padecen los mismos quebrantos de salud de las demás personas y, especialmente, de los demás servidores públicos, motivo adicional para reafirmar que era preciso que las incapacidades suscritas por el médico particular se transcribieran a la luz del párrafo del artículo quinto de la Resolución 132 de 2014.

La función del congresista, se reitera, no consiste en atender el llamado a lista sino en participar en la deliberación y votación de los asuntos referidos en el orden del día. En consecuencia, cuando una circunstancia física le impide el ejercicio de su función, es imperativo que el trámite de la excusa o incapacidad se surta para definir si la misma estuvo o no justificada, en los términos de los artículos 90 y 300 de la Ley 5 de 1992.

La Sala no puede aceptar que existiendo una norma que regulaba el trámite de las incapacidades físicas, se adujera la existencia de un vacío normativo para abstenerse de darle trámite a las incapacidades suscritas por el médico particular.

Ahora, no se diga que la Sala está efectuando una interpretación extensiva o analógica de una norma sancionatoria, lo cual resultaría inadmisibles tratándose de un procedimiento como el de pérdida de investidura⁴⁹; *a contrario sensu*, la Sala está valorando el contenido y alcance del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 en concordancia con el contenido de la Resolución 132 de 2014, para concluir que el supuesto que establece el legislador, esto es, la incapacidad física como justa causa para no asistir a sesiones del Congreso, es un aspecto normativo que sí quedó plenamente regulado en ese acto administrativo, en tanto que determina que toda excusa médica deberá ser expedida por la EPS del congresista o transcrita.

Por consiguiente, la Sala no está ampliando o ensanchando el tipo sancionatorio, simplemente está analizando la validez de las excusas médicas aportadas por la

⁴⁹ Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado: “De acuerdo con los principios que rigen el debido proceso, de legalidad y tipicidad, sólo es posible derivar la falta y la sanción de conformidad con las leyes preexistentes al acto que se imputa, siendo importante resaltar que las causales de pérdida de investidura no pueden ser de creación jurisprudencial pues en materia sancionadora se impone una interpretación restrictiva, lo que excluye aplicar una interpretación extensiva o analógica”. Sentencia T-1025 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Ver igualmente T-1036 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

demandada, para establecer si las mismas debían ser transcritas de conformidad con el contenido del párrafo del artículo 5º de la Resolución 132 de 2014.

En ese orden de ideas, no es posible afirmar que existe una laguna o vacío normativo para el trámite de incapacidades médicas, cuando las mismas servían de soporte para un retiro de una sesión plenaria, pues lo cierto es que las mismas normas aprobadas por el Congreso de la República imponen el deber de transcripción.

Sería claramente violatorio del principio de igualdad que a un congresista que no asiste –de forma absoluta– por incapacidad médica se le obligue a transcribir y tramitar la excusa médica, mientras que al congresista que se limita a atender el llamado a lista y luego se retira, le baste simplemente con allegar la constancia de retiro y la excusa del médico particular, para dar por configurada la justa causa en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

La Sala se aparta del razonamiento contenido en el escrito de contestación, puesto que es evidente que a las excusas médicas aportadas por la señora Nidia Marcela Osorio Salgado se les debió dar el mismo trámite que a cualquier incapacidad física aportada por otro congresista que se abstuvo de asistir a la sesión plenaria, en tanto debieron al menos ser transcritas por la EPS a la cual se encontraba afiliada la congresista o por los médicos del Congreso.

Era tan clara la idea que tenía la congresista demandada de su retiro, que radicaba constancias ante la Secretaría de cada Cámara, con el fin de dar a conocer su quebranto de salud y señalar que, con posterioridad, allegaría la incapacidad médica respectiva.

Entonces, si el trámite del retiro por motivos de salud era un supuesto carente completamente de regulación, cabría preguntarse: ¿Por qué la congresista radicaba entonces las constancias de retiro y anunciaba en ellas que luego haría entrega de la correspondiente excusa médica? ¿Para qué allegar las excusas médicas ante el Secretario de la Cámara o del Senado si no existía un procedimiento para determinar si eran válidas esas incapacidades, en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992?

La Sala insiste que de avalarse que existe un vacío normativo en materia de retiro de sesiones plenarias y el trámite de las incapacidades físicas, se desconocería el contenido del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, en tanto que la disposición determina que son justa causa aquellas “*incapacidades físicas debidamente comprobadas*”, es decir, las que se someten a un proceso de verificación, razón adicional para exigir la transcripción de la incapacidad otorgada por un médico particular.

Situación distinta ha ocurrido cuando quien concede las incapacidades es el médico del Congreso de la República, pues en reciente decisión la Sala Cuarta Especial de Decisión reconoció como justa causa válida las excusas médicas expedidas por el galeno adscrito al parlamento⁵⁰. En esa misma providencia, se exhortó al Presidente de la Cámara de Representantes para que adoptada las medidas necesarias para garantizar que:

“(…) los Secretarios de las Comisiones Constitucionales y el Subsecretario General de la Cámara de Representantes cumplan con lo previsto en los artículos 90 y 300 de la Ley 5a de 1992, en el sentido de relacionar por escrito, después de cada sesión y con destino a la Comisión de Acreditación Documental, los Representantes a la Cámara que, a pesar de haberse registrado al inicio de la sesión, no hayan participado en la votación de los proyectos de ley y/o actos legislativos o mociones de censura, ii) se establezca un término para que los Representantes a la Cámara presenten las incapacidades ante la Comisión de Acreditación Documental cuando se retiran de la sesión y iii) se establezca un término para la transcripción de las incapacidades que sean expedidas por un médico particular, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 4 de la Resolución 0655 de 2011, expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.

Este no es un problema nuevo, toda vez que fue advertido, igualmente, por la Sala Veintisiete Especial de Decisión, en tanto se constató que los secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República no registran en las gacetas y actas las situaciones de aquellos congresistas que contestan el llamado a lista y proceden a retirarse de la sesión por motivos de salud⁵¹.

Ahora, en los pronunciamientos de las Salas Cuatro y Veintisiete Especiales de Decisión se aceptó el argumento según el cual, existe un vacío normativo y regulatorio en relación con la necesidad o no de transcribir y tramitar las excusas

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 27 de agosto de 2018, exp. 2018-01757-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁵¹ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

médicas otorgadas por médicos en relación con los congresistas que se retiran de las sesiones plenarias. En tal virtud, como se indicó anteriormente, se ordenaron sendas exhortaciones a los secretarios y mesas directivas de las Cámaras del Congreso, con el único fin de que se reglamentara la materia; sin embargo, a la fecha esos requerimientos no han sido cumplidos.

Para la Sala, la hermenéutica prolijada por los secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado no tiene asidero o justificación, comoquiera que es un imperativo legal que las excusas médicas sean debidamente comprobadas, exigencia que se desprende de los artículos 90 y 300 de la Ley 5 de 1992. En efecto, esta última disposición establece: *“Los Secretarios de las Cámaras comunicarán por escrito a la Comisión de Acreditación Documental, después de cada sesión, la relación de los Congresistas que no concurrieren a las sesiones ni participaren en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo o en las mociones de censura”*.

La disposición mencionada no distingue entre los congresistas que no asisten y aquellos que se retiran de la votación, pues sin hesitación determina que corresponde a los secretarios de las Cámaras comunicar a las respectivas comisiones de acreditación documental, después de cada sesión, la relación de congresistas que: i) no concurrieran a la sesión (v.gr. inasistencia) y ii) no participen en la votación (v.gr. por retiro, por decisión de bancada, por no estar presentes, etc.) de los proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

De modo que esta Sala de decisión no comparte el criterio según el cual existe un vacío regulatorio tratándose de las excusas presentadas por congresistas para los retiros de la sesión por motivos de salud. Por el contrario, la Sala considera que los artículos 90 y 300 de la Ley 5 de 1992, en concordancia con lo establecido en el párrafo del artículo 5 de la Resolución 132 de 2014 no dan cabida a anfibologías, en tanto que fijan tres exigencias que se echan de menos en este caso: i) que las excusas estén debidamente acreditadas, lo cual no ocurrió en el *sub lite*, porque no fueron transcritas según los mandatos de las propias normas del Congreso de la República, ii) que los secretarios informaran a las Comisiones de Acreditación Documental el retiro de la congresista y iii) que se definiera por el propio Congreso si las excusas médicas aportadas por la congresista demandada eran válidas o no.

En suma, lo que exige el derecho punitivo es que no se haga una lectura extensiva o analógica del tipo sancionatorio; sin embargo, el estudio de las causales de justificación no supone un juicio de favorabilidad frente al congresista demandado, puesto que la justa causa se analiza y determina a la luz de los supuestos fácticos y normativos aplicables al caso concreto.

A este tipo de escenarios se ha referido la doctrina como supuestos que darían lugar a un ilícito atípico, porque en aras de aplicar una regla que pareciera ser permisiva, se lesiona un principio deóntico que termina favoreciendo una conducta contraria a derecho, por lo que se desconocería que el ordenamiento jurídico colombiano está integrado no solo por reglas, sino por valores y principios constitucionales⁵². En efecto, la explicación de la noción de ilícitos atípicos, por aplicación errónea de normas permisivas, es la siguiente:

Acabamos de decir que los ilícitos atípicos que aquí nos interesan no son el resultado de generación analógica (mediante analogia iures o analogia legis) de nuevas reglas prohibitivas. La analogía opera cuando prima facie el caso aparece como no subsumible en ninguna regla; esto es, como permitido meramente en el sentido de no cubierto por una regla prohibitiva; por el contrario, en el abuso del derecho, en el fraude a la ley o en la desviación de poder estamos frente a un caso que de entrada aparece cubierto por una regla permisiva, esto es, que prima facie está regulado por una regla como permitido, pero que modifica su estatus deóntico (pasando a estar prohibido) una vez considerados todos los factores. Los principios en ambos casos cumplen un papel esencial, pero de manera diferente.

(...) Los actos en fraude de ley, están permitidos prima facie por una regla pero resultan, consideradas todas las circunstancias, prohibidos como consecuencia de la acción de los principios que delimitan el alcance justificado de la regla en cuestión⁵³.

Entonces, no es posible justificar la existencia de una analogía legal o jurídica en el caso concreto con el fin de ampliar la causal de pérdida de investidura; por el contrario, lo que está reconociendo la Sala en el caso concreto es que no es posible ampliar la interpretación de la justa causa, porque ello significaría atentar contra los principios y valores constitucionales (artículos 1 y 2 C.P.) y, en tal virtud, se estaría avalando una conducta contraria a derecho de manera subyacente a partir de la aplicación de una regla jurídica que, por cierto, se refiere específicamente a la necesidad de que las incapacidades médicas se transcriban por parte de los congresistas.

⁵² Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁵³ ATIENZA, Manuel y RUIZ Manero, Juan "Ilícitos atípicos", Trotta, 2ª edición, 2006, páginas 27, 28 y 67.

Así las cosas, la Corporación no está compelida a aplicar el principio de favorabilidad en la interpretación del contenido y alcance de la causal de justificación contenida en el numeral 1 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992. Además, cabría preguntarse ¿favorabilidad en qué sentido, en la dirección que hicieron los secretarios de las propias normas legales y reglamentarias, según la cual a las constancias de retiro y excusas médicas que soportan las mismas, no se necesita darles trámite administrativo alguno para determinar su validez?

Esta postura generaría, sin lugar a dudas, un evidente contrasentido con las normas legales, toda vez que el legislador, se insiste, fue contundente en señalar que la incapacidad física requería ser debidamente comprobada y que la constancia de retiro debía ser informada a la Comisión de Acreditación Documental y, en el caso concreto, ninguna de las dos cosas se llevó a cabo en el caso concreto.

De allí que, en criterio de la Sala, no sea admisible hablar de un principio de interpretación restrictiva o favorable en el caso concreto, toda vez que las normas legales y reglamentarias eran claras en señalar el trámite que debía imprimírsele a este tipo de supuestos, de modo que, se reitera, no es posible desde ningún punto de vista acoger el criterio de la demandada y de los secretarios de las Cámaras, cuando sostienen que existía un supuesto vacío normativo, el cual, como se evidenció, es totalmente inexistente.

Como se advierte, la Sala encuentra reprochable la conducta asumida por los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, toda vez que se abstuvieron, de forma injustificada, de informar a las respectivas Comisiones de Acreditación Documental de los retiros por motivos de salud de la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado, para lo cual argumentaron un vacío normativo inexistente o aparente.

Ahora bien, se insiste, mal haría la Sala en negar valor probatorio a las excusas médicas aportadas por la congresista demandada cuando los secretarios de ambas cámaras se abstuvieron de darle el trámite de rigor a las constancias de retiro presentadas.

Además, la modificación jurisprudencial que se adopta en este pronunciamiento no puede aplicarse al caso concreto, dado que se trata de un proceso de índole

sancionatoria. En otros términos, la Sala deberá resolver el *sub lite* con base en el criterio adoptado previamente por las Salas Especiales de Decisión Cuatro y Veintisiete, lo cual no obsta para que a partir del razonamiento antes desarrollado proponga un cambio jurisprudencial de forma anunciada, en los siguientes términos:

i) Las excusas expedidas por médicos particulares para justificar el retiro de un congresista de sesiones plenarias, luego de atender el llamado a lista o durante el desarrollo de la respectiva sesión, también deben ser transcritas por la EPS a la cual se encuentra afiliado o, en su defecto, por el médico del Congreso de la República, en los términos establecidos en las Resoluciones 0655 de 2011 y 132 de 2014.

De modo que, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, no serán incapacidades médicas válidas para el retiro de sesiones plenarias las expedidas por médicos particulares, si no se han sometido al procedimiento establecido en las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014, que, como se analizó previamente, no solo regulan el trámite de validación de incapacidades físicas para justificar la inasistencia de los congresistas a las sesiones, sino también su retiro de las mismas.

En ese orden, la omisión de la transcripción de las incapacidades otorgadas por médico particular carecerá de validez para justificar la inasistencia o el retiro del congresista de la correspondiente sesión, en los términos del numeral 1 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 y, por consiguiente, la ausencia que así se pretenda justificar será tenida en cuenta al momento de analizar la descripción típica de la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política.

La responsabilidad de adelantar el trámite de transcripción corresponde al congresista, para lo cual deberá radicar ante la secretaría general de la respectiva Cámara, no solo la incapacidad otorgada sino todos los soportes médicos, tales como la copia de la historia clínica y las órdenes de medicamentos prescritos, en los términos del párrafo del artículo 4 de la Resolución 132 de 2014, que determina que la Comisión de Acreditación Documental, antes de proferir el dictamen correspondiente, decretará las pruebas que considere necesarias.

ii) De otro lado, 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. El desconocimiento de esta obligación implica una grave trasgresión del contenido de los artículos 90 y 300 de la Ley 5 de 1992, lo que podría generar faltas disciplinarias y fiscales. Además, es su obligación dejar constancia del retiro del congresista en la respectiva acta y gaceta, para lo cual se deberá insertar el respectivo documento que soporte la circunstancia médica, así como copia de la incapacidad médica allegada por el parlamentario.

4.5. Análisis del caso concreto

Se advierte que para resolver la controversia se tendrán en cuenta las pruebas que obran en el expediente, incluidas las copias simples aportadas, porque las mismas gozan de valor probatorio, de acuerdo con el artículo 246 de la Ley 1564 de 2012 “CGP”⁵⁴, aplicable a esta controversia vía integración normativa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 “CPACA”. Además, en aplicación del principio constitucional de buena fe, toda vez que las mismas no fueron tachadas de falsas por las partes, y porque en relación con ellas se surtió y garantizó el principio de contradicción.

En el proceso quedó acreditada la calidad de representante a la Cámara para el período 2010 a 2014 de la señora Nidia Marcela Osorio Salgado, con la copia del formulario E-26 (acta de escrutinio) de las elecciones para congreso del 14 de marzo de 2010 (F. 16 c. ppal.), y de senadora para el período 2014 a 2018 con la copia de la Resolución 3006 del 17 de julio de 2014, mediante la cual se declaró la elección de senado y se ordenó la expedición de las respectivas credenciales (F. 45 c. ppal.).

Ahora bien, el Secretario de la Cámara de Representantes y el Secretario del Senado de la República, mediante los oficios S.G.2.1330/2018 del 27 de julio de 2018 y SGE-CS-2532-2018 del 31 de julio del mismo año, respectivamente, certificaron expresamente que la congresista demandada asistió a todas las sesiones indicadas en la demanda, salvo algunas que serán reseñadas a

⁵⁴ “Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

continuación, en las cuales contestó el llamado a lista y, de inmediato, procedió a retirarse de la sesión por motivos de salud (F. 129 a 132 y 153 a 168 c. ppal.).

En efecto, el Secretario de la Cámara de Representantes certificó que la congresista atendió asistió y contestó el llamado a lista para las siguientes sesiones plenarias del período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2013: i) 30 de julio, 10 de septiembre, 8 de octubre, 15 de octubre, 16 de octubre, 22 de octubre, 23 de octubre, 29 de octubre, 30 de octubre, 5 de noviembre, 12 de noviembre, 13 de noviembre, 19 de noviembre, 26 de noviembre, 27 de noviembre, 4 de diciembre, 10 de diciembre y 11 de diciembre (F. 129 y 130 c. ppal.).

De igual forma, hizo constar que la congresista demandada contestó el llamado a lista de las siguientes sesiones plenarias del período legislativo comprendido entre el 16 de marzo y el 19 de julio de 2014: i) 1 de abril, 2 de abril, 22 de abril, 29 de abril, 27 de mayo y 18 de junio de 2014 (F. 130 c. ppal.).

Quedó acreditado que la congresista asistió a las indicadas sesiones plenarias y, por lo tanto, en los términos del artículo 167 de la Ley 1564 de 2012 “CGP” correspondía la carga de la prueba al solicitante, en el sentido de controvertir o desvirtuar las certificaciones emitidas por los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. En otros términos, la carga de la prueba estaba en cabeza del demandante al momento de controvertir el contenido y alcance de las constancias emitidas por los secretarios de ambas Cámaras.

En efecto, el Secretario General del Senado de la República certificó lo siguiente: *“Atendiendo las fechas de sesión plenarias registradas en el requerimiento probatorio, se certifica que la exsenadora de la República, Nidia Marcela Osorio Salgado, SÍ ASISTIÓ A LA TOTALIDAD DE LAS SESIONES...”* (F. 153 c. ppal.). Además, el mencionado funcionario elaboró un cuadro explicativo en el que indicó las sesiones indicadas en la demanda, todas a las que asistió, así como aquellas en las que se retiró por motivos de salud o por razones protocolarias propias de su cargo como Primera Vicepresidenta del Senado de la República.

En consecuencia, quedó acreditado que la congresista asistió a las sesiones plenarias indicadas en la demanda y que, por consiguiente, en los términos del inciso primero del artículo 167 de la Ley 1564 de 2012 “CGP” correspondía al

petionario controvertir o desvirtuar la certificación proferida por el Secretario del Senado de la República⁵⁵; sin embargo, como se puntualizó anteriormente, los secretarios de ambas Cámaras sí certificaron que la congresista demandada se ausentó de varias sesiones plenarias que, hechos que fueron aceptados por la demandada en el escrito de contestación.

Por tal motivo, la Sala analizará si se configuraron los requisitos de la causal de pérdida de investidura respecto de las sesiones plenarias cuya inasistencia fue certificada por los secretarios de ambas Cámaras, aceptada expresamente en el escrito de contestación de la demanda y cuya justificación se hizo consistir en quebrantos de salud.

Así las cosas, la Sala valorará las actas del Congreso de la República que fueron allegadas por la parte actora (F. 1 c. ppal.) y por los secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (F. 133 y 152 c. ppal.). Estas actas son documentos públicos, que obran en medio magnético en el proceso, respecto de los cuales se surtió el principio de contradicción.

Como se precisó anteriormente, en el escrito de contestación de la demanda y en el de alegatos de conclusión, el apoderado judicial de la congresista afirmó que la señora Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró, luego del llamado a lista, de las siguientes sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, por quebrantos de salud con la correspondiente constancia médica (F. 47 y 48 c. anexo y 363 a 375 c. ppal. 2):

1. PRIMER PERÍODO: como congresista de la Cámara de Representantes (2010 a 2014) – Período ordinario comprendido entre el 20 de julio de 2013 y el 16 de diciembre de 2013

FECHA	GACETA N.º	ASUNTO DISCUTIVO O VOTADO EN PLENARIA QUE NO FUE VOTADO POR LA CONGRESISTA	OBRA CONSTANCIA DE RETIRO RADICADA ANTE EL RESPECTIVO SECRETARIO Y EXCUSA MÉDICA EN EL PROCESO
30 de julio	772 de 2013	Proposición para que se	SÍ, AMBAS (F. 83 y

⁵⁵ “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”.

de 2013		surtiera el segundo debate del proyecto de ley 064 de 2012 “por medio del cual se expide la ley de servicios sociales y se dictan otras disposiciones”.	131 c. anexos). Diagnóstico de cefalea lateralizada, se le incapacita por un (1) día. Valorada a domicilio.
10 de septiembre de 2013	907 de 2013	Proyecto de ley 211 de 2012 de la Cámara, “por medio del cual se modifica el Código de Comercio, en relación con la responsabilidad del agente marítimo”.	NO HAY CONSTANCIA DE RETIRO RADICADA – Excusa médica del 9 de septiembre de 2013. Incapacidad del médico particular de 3 días. Valorada a domicilio. (F. 133 a 135 c. anexos)
15 de octubre de 2003	32 de 2014	Se votaron los impedimentos manifestados para conocer del proyecto de ley estatutaria 073 de 2013 Cámara, 63 de Senado.	SI, AMBAS (F. 80 y 127 c. anexos). Diagnóstico de faringoamigdalitis viral aguda. Se le incapacita por tres (3) días Valorada a domicilio.
30 de octubre de 2013	1025 de 2013	Proyecto de ley estatutaria 073 de 2013 Cámara, 063 Senado, por medio del cual se dictan reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.	SI, AMBOS (F. 79 y 124 a 125 c. anexos). Se deja constancia que la excusa médica es del 29 de octubre de 2013 y contiene una incapacidad otorgada por el médico particular de la congresista por una duración de tres (3) días, por referir tos. Se diagnosticó con otitis aguda derecha y síndrome gripal. Valorada a domicilio.
13 de noviembre de 2013	38 de 2014	1. Informe de ponencia al proyecto de ley número 028 de 213, Cámara, por medio del cual se adiciona un numeral nuevo que será el séptimo del artículo 34 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. 2. Votación del articulado del proyecto de ley 028 de 2013. 3. Votación del título del proyecto de ley 028 de 2013. 4. Votación proyecto de ley 211 de 2012, segundo debate al proyecto de ley sobre agentes marítimos.	NO HAY CONSTANCIA DE RETIRO RADICADA. Excusa médica del 11 de noviembre de 2013. Incapacidad del médico particular por tres (3) días. Valorada a domicilio con diagnóstico de esguince en el cuello del pie derecho (F. 121 c. anexos)
4 de diciembre	42 de 2014	Votación de impedimentos sobre el Proyecto de ley	SI, AMBOS (F. 78 y 118 a 119 c. anexo).

de 2013		número 112 de 2013, 120 de 2013 Senado, acumulado con otros dos proyectos, por la cual se modifican las normas del estatuto Tributario.	Se deja constancia que la excusa médica es del 4 de diciembre de 2013, sin señalar la hora, y contiene una incapacidad otorgada por el médico particular de la congresista por una duración de un (1) día. Se diagnosticó con cefalea tensional. Valorada a domicilio.
---------	--	---	--

2. SEGUNDO PERÍODO: como congresista de la Cámara de Representantes (2010 a 2014) – Período ordinario comprendido entre el 16 de marzo de 2014 y el 20 de junio de 2014

FECHA	GACETA N.º	ASUNTO DISCUTIVO O VOTADO EN PLENARIA QUE NO FUE VOTADO POR LA CONGRESISTA	OBRA CONSTANCIA DE RETIRO RADICADA ANTE EL RESPECTIVO SECRETARIO Y EXCUSA MÉDICA EN EL PROCESO
19 de marzo de 2014	174 de 2014	No hubo votación. Sin <i>quorum</i> .	SÍ, AMBAS (F. 84 y 115 a 117 c. anexo). El reporte médico es del 18 de marzo de 2014, oportunidad en la que se le diagnostica síndrome diarreico agudo, motivo por el que se le incapacita por dos (2) días. Valorada a domicilio.
2 de abril de 2014	190 de 2014	Se iba a votar el informe de conciliación del proyecto de ley estatutaria, 134 de 2011 Cámara, 227 de 2012 Senado, pero se desintegró el <i>quorum</i> . La congresista no votó antes de que se desintegrara el <i>quorum</i> , sin embargo contestó el llamado a lista.	SÍ, AMBAS (F. 81 y 112 c. anexo). En esta ocasión el médico particular valoró a la congresista el 1 de abril de 2014 y le diagnosticó síndrome gripal. Le otorgó una incapacidad por tres (3) días. Valorada a domicilio.
22 de abril de 2014	208 de 2014	Se iba a votar la proposición de modificar el artículo 3 del proyecto de ley 255 de 2012 Cámara, 149 de 2012 Senado, pero se desintegró el <i>quorum</i> .	SÍ, AMBAS (F. 77 y 109 c. anexo). El reporte del médico particular de la congresista está

		La congresista no votó antes de que se desintegrara, sin embargo aparece que contestó el llamado a lista.	fechado 21 de abril marzo de 2014, oportunidad en la que se le diagnostica con infección urinaria y se le incapacita por tres (3) días. Valorada a domicilio.
--	--	---	---

3. TERCER PERÍODO: como congresista del Senado de la República (2014 a 2018) – Período ordinario comprendido entre el 20 de julio de 2014 y el 16 de diciembre de 2014

FECHA	GACETA N.º	ASUNTO DISCUSIVO O VOTADO EN PLENARIA QUE NO FUE VOTADO POR LA CONGRESISTA	OBRA CONSTANCIA DE RETIRO RADICADA ANTE EL RESPECTIVO SECRETARIO Y EXCUSA MÉDICA EN EL PROCESO
10 de septiembre de 2014	636 de 2014	<p>1. Votación del informe de ponencia que solicita darle segundo debate al Proyecto de ley número 143 de 2013 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del bicentenario de vida municipal en el Carmen de Viboral, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.</p> <p>2. Votación del articulado en bloque del proyecto de ley 143 de 2013.</p> <p>3. Aprobación del título del proyecto.</p> <p>4. Aprobación de la pregunta para que el proyecto de ley surta su trámite ante la Cámara.</p> <p>5. Votación de proposición del archivo del Proyecto de ley número 145 de 2013 Senado, por la cual se establece el día 4 de marzo como el día del Paracaidismo Colombiano.</p> <p>6. Votación de impedimento manifestado para conocer el proyecto de ley No. 82 Senado.</p>	SÍ AMBAS (F. 85 y 139 c. anexos). Valorada a domicilio por su médico particular, se le otorga una incapacidad de tres (3) días por síndrome gripal.
1º de octubre de 2014	762 de 2014	1. Votación nominal al informe de objeciones del proyecto de ley 151 de 2013 Senado, 14 de 2013 Cámara por medio de la cual se dictan medidas para	SÍ AMBAS (F. 85 y 136 c. anexos). Valorada por el médico particular, se le otorga una

		<p>prevenir la hipertensión arterial y el consumo excesivo de sal.</p> <p>2. Votación del informe de ponencia que solicita darle segundo debate al Proyecto de ley número 56 de 2013 Senado</p> <p>3. Votación y aprobación del articulado del Proyecto de ley número 188 de 2014 Senado, 026 de 2013 Cámara.</p> <p>4. Votación y aprobación del título del proyecto.</p> <p>5. Aprobación de la pregunta para que el proyecto de ley surta su trámite ante la Cámara.</p> <p>6. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley No. 182 de 2014 Senado, por la cual se modifica la ley 1561 de 2012.</p>	<p>incapacidad por tres (3) días, con diagnóstico de lumbalgia incapacitante “dolor de espalda”.</p>
22 de octubre de 2014	20 de 2015	<p>1. Votación nominal al impedimento presentado para conocer el proyecto de ley 53 de 2013 senado por medio de la cual se fortalece la educación media pública, se crea un grado optativo y se dictan otras disposiciones.</p> <p>2. Votación nominal a la proposición de archivo del Proyecto de ley número 53 de 2013 Senado por medio de la cual se fortalece la educación media pública, se crea un grado optativo y se dictan otras disposiciones.</p> <p>3. Votación nominal a los impedimentos manifestados para conocer el proyecto de ley No. 05 de 2013 Senado, por medio de la cual se promueve el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral. (2 votaciones)</p>	<p>SÍ AMBAS (F. 87 y 142 c. anexo). Valorada el 21 de octubre de 2014, a domicilio por su médico particular, se le concede incapacidad por tres (3) días por presentar faringoamigdalitis “dolor de garganta”.</p>
12 de noviembre de 2014	55 de 2015	<p>1. Votación nominal a la reapertura de impedimento manifestado para conocer el proyecto de ley No. 91 de 2013 Senado.</p>	<p>SÍ AMBAS (F. 88 y 145 c. anexo) El médico particular la valoró a domicilio y diagnosticó síndrome faqueoso por cefalea frontal. Le otorgó incapacidad de un (1) día.</p>
25 de	104 de	1. Votación nominal	SÍ AMBAS (F. 89 y

<p>noviembre de 2014</p>	<p>205</p>	<p>impedimentos (2) manifestados para conocer el proyecto de ley No. 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la ley 270 1996, estatutaria de la administración pública.</p> <p>2. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley No. 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la ley 270 1996, estatutaria de la administración pública.</p> <p>3. Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado del proyecto de ley No. 78 de 2014 Senado.</p> <p>4-Votación nominal al título y que surta su trámite en la Cámara de Representantes el proyecto de ley No. 78 de 2014.</p> <p>5. Votación nominal al impedimento manifestado para conocer el artículo 3° del proyecto de ley 022 de 2014 Senado.(2 votaciones)</p> <p>6. Votación nominal a proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley No. 022 de 2014 Senado.</p> <p>7. Votación nominal a la omisión de la lectura, articulado en bloque con modificaciones al proyecto de ley 022 del 2014 Senado.</p> <p>8. Votación ordinaria del título del proyecto y la pregunta de si quieren que se surata su trámite en la Cámara.</p> <p>9. Proposición de dar segundo debate al Proyecto de ley número 05 de 2013 Senado por medio de la cual se promueve el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones.</p> <p>10. Votación del articulado en bloque del proyecto con las modificaciones aceptadas por el ponente.</p> <p>11. Votación del título del proyecto y la pregunta de si</p>	<p>148 c. anexo). Valorada a domicilio por su médico particular, quien diagnostica dolor abdominal en observación. Se le otorga un (1) día de incapacidad.</p>
--------------------------	------------	---	--

		<p>quieren que surta su trámite ante la Cámara.</p> <p>12. Votación nominal al impedimento manifestado para conocer del proyecto de ley 159 de 2013 Senado.</p>	
11 de diciembre de 2014	474 de 2015	<p>1. Votación nominal a informe de conciliación del proyecto de acto legislativo No. 153 de 2014, 018 de 2014 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y de ajuste institucional y se dictan otras disposiciones.</p> <p>2. Votación nominal al informe de conciliación del proyecto de ley No. 188 de 2014 Senado, 026 de 2013 Cámara, por medio de la cual se establecen nuevos parámetros para la atención y distribución de la estampilla para el bienestar del adulto mayor.</p> <p>3. Votación nominal al impedimentos (3) manifestados para conocer el proyecto de ley No. 115 de 2014.</p> <p>4. Votación nominal de los impedimentos (2) manifestados para conocer del proyecto de ley No. 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara.</p> <p>5. Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado.</p> <p>6. Votación del artículo 2º como viene en la ponencia del Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara.</p> <p>7. Votación nominal del artículo 4 con la modificación al inciso 6º del Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara.</p> <p>8. Votación nominal a la proposición aditiva del inciso 5º del artículo 6º al Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara.</p> <p>9. Votación nominal a la proposición aditiva del artículo 6º de la ley 122 de 2014.</p> <p>10. Votación nominal al bloque del artículo 6º del Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado 175 de 2014 Cámara.</p>	<p>SÍ AMBAS (F. 90 y 150 c. anexo). Valorada a domicilio por su médico particular, con diagnóstico de sangrado uterino anormal y síndrome premenopáusico. Se le expide incapacidad por un (1) día.</p>

		<p>11. Votación nominal al artículo 7° con las modificaciones propuestas al proyecto de Ley 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara.</p> <p>12. Votación nominal al artículo 10 con la modificación presentada al Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado 175 de 2014 Cámara</p> <p>13. Votación nominal al artículo 12 de la vigencia y el bloque del articulado del Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara.</p> <p>14. Votación nominal al título con la modificación propuesta de la ley 122 de 2014.</p>	
--	--	--	--

4. CUARTO PERÍODO: como congresista del Senado de la República (2014 a 2018) – Período ordinario comprendido entre el 16 de marzo de 2015 y el 20 de junio de 2015

FECHA	GACETA N.º	ASUNTO DISCUTIVO O VOTADO EN PLENARIA QUE NO FUE VOTADO POR LA CONGRESISTA	OBRA CONSTANCIA DE RETIRO RADICADA ANTE EL RESPECTIVO SECRETARIO Y EXCUSA MÉDICA EN EL PROCESO
25 de marzo de 2015	472 de 2015	<p>1. Votación de los impedimentos manifestados para conocer el Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado.</p> <p>2. Votación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado</p> <p>3. Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado con las modificaciones propuestas, título y tránsito a la otra cámara del proyecto de ley número 101 de 2014 senado.</p> <p>4. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 206 de 2014 Senado, 166 de 2013 Cámara.</p> <p>5-Votación nominal a la omisión de la lectura del</p>	<p>SÍ CONSTANCIA DE RETIRO (F. 91 c. anexo). NO SE ALLEGÓ EXCUSA MÉDICA. Obra a folio 153 una excusa del médico particular, en la que se diagnostica virosis en incubación. Se le otorga una incapacidad de dos (2) días, pero la fecha de ese documento es 24 de marzo de 2014.</p>

		articulado, el articulado en bloque con la modificación al artículo 1º, título y que sea ley de la república el proyecto de ley número 206 de 2014 senado, 166 de 2013 cámara, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas "Francisco Llirene" que se celebra en el municipio de Ovejas departamento de Sucre, se reconoce como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones".	
15 de abril de 2015	503 de 2015	1. Votación nominal a la Proposición Sobre Venezuela. 2. Votación nominal a los Impedimentos manifestados para conocer el Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado. (13 votaciones).	SÍ AMBAS (F. 92 y 156 c. anexo). Valorada por el médico particular a domicilio, se le otorga una incapacidad de tres (3) días por conjuntivitis bacteriana.
22 de abril de 2015	505 de 2015	1. Votación nominal al impedimento manifestado para conocer el Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado, 153 de 2014 Cámara. (13 votaciones).	SÍ AMBAS (F. 93 y 159 c. anexo). Valorada a domicilio por el médico particular se le diagnostica con estrés. Se le otorga una incapacidad por dos (2) días.
18 de junio de 2015	806 de 2015	1. Votación del informe de conciliación del proyecto de ley 94 de 2013 Senado, por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. 2. Votación nominal al informe de conciliación del proyecto de ley 115 de 2014 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 906 de 2004, en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. 3. Votación del Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 84 de 2014 Senado, 133 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona el artículo 2º de la ley 666 de 2001 y se determinan otras disposiciones. 4. Votación del Informe de Conciliación al Proyecto de ley	SÍ AMBAS (F. 94 y 162 c. anexo). Valorada a domicilio por el médico particular, se le diagnostica cefalea tensional y se le incapacita por dos (2) días.

		<p>número 129 de 2014 Senado, 094 de 2014 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la celebración de la semana Santa en Tunja Boyacá y se dictan otras disposiciones.</p> <p>5. Votación nominal a la Proposición Positiva con que termina el Informe de Ponencia al Proyecto de ley número 54 de 2014 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional para la seguridad alimentaria nutricional (SINSAN), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y se establecen otras disposiciones.</p> <p>6. Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque y tránsito a la Cámara de representantes del proyecto de ley 54 de 2014 Senado.</p>	
--	--	--	--

5. QUINTO PERÍODO: como congresista del Senado de la República (2014 a 2018) – Período ordinario comprendido entre el 20 de julio de 2016 y el 16 de diciembre de 2016

FECHA	GACETA N.º	ASUNTO DISCUTIVO O VOTADO EN PLENARIA QUE NO FUE VOTADO POR LA CONGRESISTA	OBRA CONSTANCIA DE RETIRO RADICADA ANTE EL RESPECTIVO SECRETARIO Y EXCUSA MÉDICA EN EL PROCESO
6 de septiembre de 2016	1086 de 2016	Votación nominal a la proposición para archivar el Proyecto de ley número 01 de 2015 Senado por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social.	SÍ AMBAS (F. 99 y 165 c. anexo). Diagnosticada a domicilio por su médico particular, se le otorga incapacidad por tres (3) días por síndrome diarreico agudo.
26 de octubre de 2016	45 de 2017	1. Votación nominal al informe del texto rehecho y corregido al Proyecto de ley número 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la	SÍ AMBAS (F. 100 y 168 c. anexo). El médico particular la valora a domicilio y diagnostica espasmo muscular cervical, por lo que

	<p>Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, para ajustar el texto a lo decidido por la Corte Constitucional en la C-284 de 2016.</p> <p>2. Votación nominal al informe de conciliación del Proyecto de ley número 197 de 2016 Senado, 148 de 2015 Cámara por medio de la cual se adiciona y renueva la estampilla Pro Desarrollo Universidad Surcolombiana contenida en la Ley 367 de 1997.</p> <p>3. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 98 de 2015 Senado por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.</p> <p>4. Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado del Proyecto de ley número 98 de 2015 Senado.</p> <p>5. Votación nominal al título y que surta su tránsito en la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 98 de 2015 Senado.</p> <p>6. Votación de la proposición de omisión de la lectura del articulado, excepto los artículos 3º, 5º, 6º y 7º, del proyecto de ley 64 de 2015, por medio de la cual se establece la obligación de instalar cámaras de seguridad en los vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros.</p> <p>7. Votación del articulado del proyecto como esta en la ponencia, excepto los artículos 3, 5, 6 y 7 del proyecto.</p> <p>8. Votación de la reapertura del artículo 4º del proyecto de ley.</p> <p>9. Votación nominal a la proposición aditiva al</p>	<p>la incapacita por tres (3) días.</p>
--	--	---

		parágrafo 3º del artículo 3º del Proyecto de ley número 64 de 2015 Senado	
30 de noviembre de 2016	91 de 2017	<p>1. Votación nominal a la proposición de aplazamiento al Proyecto de ley número 151 de 2016 Senado, 157 de 2016 Cámara por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018.</p> <p>2. Votación nominal al informe de conciliación del Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país y se dictan otras disposiciones</p> <p>3. Votación Nominal a la proposición sustitutiva al Proyecto de ley 102 de 2015 Senado por medio de la cual se establece la obligatoriedad de un concepto previo para la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos y semiautomáticos para la detección de infracciones y se modifica el procedimiento contravencional del cobro de multas generales utilizando estos sistemas y se dictan otras disposiciones.</p> <p>4. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley 102 de 2015 Senado</p> <p>5. Votación nominal al artículo 1º con las modificaciones presentadas por la subcomisión al Proyecto de ley 102 de 2015 Senado</p> <p>6. Votación nominal al artículo 2º con las modificaciones presentadas al Proyecto de ley 102 de 2015 Senado</p> <p>7. Votación nominal al artículo 3º con las modificaciones presentadas al Proyecto de ley 102 de 2015 Senado</p> <p>8. Votación nominal al artículo 4º con las modificaciones presentadas al Proyecto de ley 102 de 2015 Senado</p>	SÍ AMBAS (F. 101 y 171 c. anexo). El médico particular la diagnóstica a domicilio y la incapacita por tres (3) días por síndrome gripal.

		<p>9. Votación nominal a la proposición sustitutiva al artículo 5° presentada al Proyecto de ley número 102 de 2015 Senado</p> <p>10. Votación Nominal al artículo 6°, a la Aditiva del artículo nuevo, bloque del articulado, título y que haga tránsito a la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 102 de 2015 Senado.</p>	
--	--	---	--

6. SEXTO PERÍODO: como congresista del Senado de la República (2014 a 2018) – Período ordinario comprendido entre el 16 de marzo de 2017 y el 20 de junio de 2017

FECHA	GACETA N.º	ASUNTO DISCUTIVO O VOTADO EN PLENARIA QUE NO FUE VOTADO POR LA CONGRESISTA	OBRA CONSTANCIA DE RETIRO RADICADA ANTE EL RESPECTIVO SECRETARIO Y EXCUSA MÉDICA EN EL PROCESO
24 de mayo de 2017	932 de 2017	<p>1. Votación del informe de conciliación proyecto de ley número 141 de 2015 cámara, 196 de 2016 senado por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.</p> <p>2. Votación del informe de conciliación al proyecto de ley número 122 de 2016 Senado, 211 de 2016 Cámara, por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano</p> <p>3. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 112 de 2016 Senado por medio del cual se crea el Registro Nacional de Responsables de Delitos Cometidos contra los Niños, Niñas y Adolescentes.</p> <p>4. Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta su trámite en la Cámara de</p>	<p>SÍ AMBAS (F. 102 y 175 c. anexo). Valorada a domicilio por su médico particular, se le diagnostica con faringoamigdalitis y se le incapacita por tres (3) días.</p>

		<p>Representantes el Proyecto de ley número 112 de 2016 Senado</p> <p>5. Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado con las modificaciones propuestas, título y tránsito a la otra Cámara del Proyecto de ley número 66 de 2015 Senado</p> <p>6. Votación nominal a los impedimentos presentados para conocer el Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, acumulado número 008 de 2015 Cámara. (14 votaciones)</p> <p>7. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, acumulado número 008 de 2015 Cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.</p> <p>8. Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República el Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, acumulado número 008 de 2015 Cámara</p> <p>9. Votación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 25 de 2015 Senado</p> <p>10. Votación de la proposición de omisión de la lectura del articulado del proyecto</p> <p>11. Votación del título del proyecto</p> <p>12. Votación de la pregunta sobre si quieren que el Proyecto de Ley aprobado surta su trámite en la Cámara de Representantes.</p>	
--	--	--	--

7. SÉPTIMO PERÍODO: como congresista del Senado de la República (2014 a 2018) – Período ordinario comprendido entre el 20 de julio de 2017 y el 16 de diciembre de 2017

FECHA	GACETA N.º	ASUNTO DISCUTIVO O VOTADO EN PLENARIA QUE NO FUE VOTADO POR LA CONGRESISTA	OBRA CONSTANCIA DE RETIRO RADICADA ANTE EL RESPECTIVO SECRETARIO Y EXCUSA MÉDICA EN EL PROCESO
26 de julio de 2017	934 de 2017	<p>1. Votación Nominal a los Impedimentos presentados para conocer el Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, acumulado 10 de 2016 Senado (3 votaciones)</p> <p>2. Votación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 24 de 2016 Senado</p> <p>3. Votación de la proposición con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 202 de 2016 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la exaltación de la obra artística de la maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana.</p> <p>4. Votación de la omisión de la lectura del articulado</p> <p>5. Votación del articulado en bloque del proyecto</p> <p>6. Votación del título del proyecto</p> <p>7. Votación de la pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de Representantes</p> <p>8. Votación de la proposición con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley 219 de 2017, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Eduardo Santos “semillero del futbol colombiano”, ubicado en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Martha y se dictan otras disposiciones.</p> <p>9. Votación de la omisión de la</p>	<p>SÍ AMBAS (F. 103 y 178 c. anexo). Valorada a domicilio por su médico particular, se le diagnostica con síndrome diarreico agudo tipo bacteriano. Se le incapacita por dos (2) días.</p>

		<p>lectura del articulado</p> <p>10. Votación del articulado en bloque del proyecto</p> <p>11. Votación del título del proyecto</p> <p>12. Votación de la pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de Representantes</p> <p>13. Votación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley 207 de 2016, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de la vida política-administrativa del departamento del Cesar, rinde publico homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.</p> <p>14. Votación de la omisión de la lectura del articulado</p> <p>15. Votación del articulado en bloque del proyecto</p> <p>16. Votación del título del proyecto</p> <p>17. Votación de la pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de Representantes</p>	
1º de agosto de 2017	1170 de 2017	<p>1. Votación nominal a los impedimentos presentados para conocer el Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado. (4 votaciones)</p> <p>2. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el Informe de Ponencia del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de cooperación de la alianza del Pacífico, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.</p> <p>3. Votación nominal a la solicitud de aplazamiento presentada al Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado</p> <p>4. Votación nominal a la omisión de la lectura del artículo, Bloque del artículo, Título y Tránsito a la otra Cámara del Proyecto de ley</p>	<p>SÍ AMBAS (F. 107 y 183 c. anexo)</p> <p>Valorada a domicilio por su médico particular, el 31 de julio de 2017, se le diagnostica infección en vías urinarias. Se le otorga una incapacidad por tres (3) días.</p>

		número 50 de 2016 Senado	
22 de agosto de 2017	1131 de 2017	Votación nominal al impedimento presentado para conocer el Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado, 008 de 2017 Cámara (3 votaciones).	SÍ AMBAS (F. 104 y 184 c. anexo). Valorada a domicilio por su médico particular, se le diagnostica lumbalgia y se le incapacita por dos (2) días.
12 de septiembre de 2017	52 de 2018	<ol style="list-style-type: none"> 1. Votación nominal al impedimento presentado para conocer el Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado(2 votaciones) 2. Votación de la proposición positiva con que termina el Informe de Ponencia del Proyecto de ley número 184 de 2016 Senado. 3. Votación de la omisión de la lectura del articulado 4. Votación del articulado del proyecto 5. Votación del título del proyecto 6. Votación de la pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de Representantes 7. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el Informe de Ponencia del Proyecto de ley número 241 de 2016 Senado, 026 de 2016 Cámara por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica. 	SÍ AMBAS (F. 105 y 187 c. anexo). El médico particular la valora a domicilio y diagnostica virosis. Se le incapacita por dos (2) días.
11 de octubre de 2017	61 de 2018	<ol style="list-style-type: none"> 1. Votación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 266 de 2017 Senado, por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito portuario, logístico, industrial, turístico y comercial a Turbo Antioquia. 2. Votación de la omisión de la lectura del articulado 3. Votación del articulado en bloque del proyecto 4. Votación del título del proyecto 5. Votación de la pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de 	SÍ AMBAS (F. 106 y 190 c. anexo). Valorada a domicilio por su médico particular y diagnosticada con intolerancia alimentaria. Se le incapacita por un (1) día.

		Representantes 6. Votación nominal al impedimento presentado para conocer el Proyecto de ley número 027 de 2016 Senado	
22 de noviembre de 2017	323 de 2018	Votación Nominal a la reapertura del informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018 - 2022 y 2022 - 2026 procedimiento Legislativo Especial para la Paz.	SÍ AMBAS (F. 108 y 193 c. anexo). Valorada a domicilio por el médico particular, se le diagnostica con estrés. Se le incapacita por tres (3) días.

De modo que, tanto el secretario de la Cámara de Representantes como el secretario del Senado de la República, mediante los oficios S.G.2.1330/2018 del 27 de julio de 2018 y SGE-CS-2532-2018 certificaron que en las mencionadas fechas contenidas en los gráficos antes descritos, la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado contestó el llamado a lista y, posteriormente, presentó constancia de retiro para ausentarse de la sesión y luego aportó soportes expedidos por su médico particular (F. 129 a 132 y 153 a 168 c. ppal.).

Así las cosas, la Sala entrará a determinar si se configuran los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura en el caso concreto.

4.5.1. Estudio de los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura

En este punto, la Sala entrará a estudiar la configuración de los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura (tipo objetivo), frente a los períodos de sesiones en los que la inasistencia de la congresista se presentó en seis o más sesiones plenarias de la Cámara o del Senado. Frente a los demás, la Sala no efectuará ningún análisis, puesto que no se dan los presupuestos mínimos para que se configure la causal, esto es, que la inasistencia se hubiera presentado al menos en seis ocasiones.

1. Verificación de los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura durante el período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2013. Del análisis de las gacetas del Congreso de la República y su

confrontación con la certificación del Secretario de la Cámara de Representantes (F. 129 a 132 c. ppal.), se logró establecer:

i) La Representante a la Cámara, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 30 de julio de 2013. Según se desprende de la Gaceta 772 de 2013, la congresista no votó la proposición para que se surtiera el segundo debate del proyecto de ley 064 de 2012 *“por medio del cual se expide la ley de servicios sociales y se dictan otras disposiciones”* (ver cuadro anexo 1 de esta sentencia – F. 131 c. ppal.).

ii) La Representante a la Cámara, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 10 de septiembre de 2013. Según se desprende de la Gaceta 907 de 2013, la congresista no votó el proyecto de ley 211 de 2012 de la Cámara, *“por medio del cual se modifica el Código de Comercio, en relación con la responsabilidad del agente marítimo”* (ver cuadro anexo 1 de esta sentencia – F. 131 c. ppal.).

iii) La representante a la Cámara, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 15 de octubre de 2013. Según se desprende de la Gaceta 32 de 2014, la congresista no votó los impedimentos manifestados para conocer del proyecto de ley estatutaria 073 de 2013 Cámara, 63 de Senado (ver cuadro anexo 1 de esta sentencia – F. 131 c. ppal.).

iv) La representante a la Cámara, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 30 de octubre de 2013. Según se desprende de la Gaceta 1025 de 2013, en esta oportunidad se desintegró el *quorum*, motivo por el cual no se logró votar el proyecto de ley estatutaria 073 de 2013 Cámara, 063 Senado, *“por medio del cual se dictan reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado”*. Ahora bien, al momento de la verificación del cuórum de las personas que estaban en el recinto la congresista no votó para verificar su presencia (ver cuadro anexo 1 de esta sentencia – F. 131 c. ppal.).

v) La representante a la Cámara, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 13 de noviembre de 2013. Según se desprende de la Gaceta 38 de 2014, la congresista no votó el proyecto de ley 211

de 2012, segundo debate al proyecto de ley sobre agentes marítimos (ver cuadro anexo 1 de esta sentencia – F. 131 c. ppal.).

vi) La representante a la Cámara, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 13 de noviembre de 2013. Según se desprende de la Gaceta 42 de 2014, la congresista no votó los impedimentos sobre el proyecto de ley número 112 de 2013, 120 de 2013 Senado, acumulado con otros dos proyectos, por la cual se modifican las normas del Estatuto Tributario (ver cuadro anexo 1 de esta sentencia – F. 131 c. ppal.).

Como se advierte, en este período de sesiones no se configura el tercer requisito objetivo del tipo sancionatorio de pérdida de investidura, ya que si bien la congresista se retiró y no votó en seis sesiones plenarias de la Cámara de Representantes, lo cierto es que el 30 del mismo mes y año, no se integró el *quorum* decisorio, por lo que en esa plenaria no se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, razón por la cual, se reitera, no se dan los presupuestos materiales para decretar la desinvestidura.

2. Verificación de los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura durante el período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014. Del análisis de las gacetas del Congreso de la República y su confrontación con la certificación del Secretario de Senado de la República se puede concluir (F. 153 a 168 c. ppal.):

i) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 10 de septiembre de 2014. Según se desprende de la Gaceta 636 de 2014, la congresista no votó el orden del día y tampoco dejó constancia en el texto de la gaceta. En esta ocasión, se votaron entre otros asuntos: el informe de ponencia que solicitaba darle segundo debate al Proyecto de ley número 143 de 2013 Senado, el articulado en bloque del proyecto de ley 143 de 2013, la aprobación del título de este proyecto, la aprobación de la pregunta para que el proyecto de ley surta su trámite ante la Cámara, la proposición del archivo del Proyecto de ley número 145 de 2013 Senado, por la cual se establece el día 4 de marzo como el día del Paracaidismo Colombiano y el impedimento manifestado para conocer el proyecto de ley No. 82 Senado (ver cuadro anexo 3 de esta sentencia – F. 156 c. ppal.).

ii) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 1º de octubre de 2014. Según se desprende de la Gaceta 762 de 2014, la congresista no dejó constancia en el texto de la Gaceta de su retiro. En esta ocasión, se votaron entre otros asuntos: informe de objeciones del proyecto de ley 151 de 2013 Senado, 14 de 2013 Cámara por medio de la cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y el consumo excesivo de sal, informe de ponencia que solicita darle segundo debate al Proyecto de ley número 56 de 2013 Senado, aprobación del articulado del Proyecto de ley número 188 de 2014 Senado, 026 de 2013 Cámara, aprobación del título del proyecto, aprobación de la pregunta para que el proyecto de ley surta su trámite ante la Cámara y la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley No. 182 de 2014 Senado, por la cual se modifica la ley 1561 de 2012 (ver cuadro anexo 3 de esta sentencia – F. 156 c. ppal.).

iii) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 22 de octubre de 2014. Según se desprende de la Gaceta 20 de 2015, la congresista no dejó constancia en el texto de la gaceta de su retiro. En esta ocasión, se votaron entre otros asuntos: impedimento presentado para conocer el proyecto de ley 53 de 2013 Senado por medio de la cual se fortalece la educación media pública, se crea un grado optativo y se dictan otras disposiciones, proposición de archivo del Proyecto de ley número 53 de 2013 Senado por medio de la cual se fortalece la educación media pública, se crea un grado optativo y se dictan otras disposiciones, y los impedimentos manifestados para conocer el proyecto de ley n.º 05 de 2013 Senado, por medio de la cual se promueve el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral (ver cuadro anexo 3 de esta sentencia – F. 156 c. ppal.).

iv) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 12 de noviembre de 2014. Según se desprende de la Gaceta 55 de 2015, la congresista no dejó constancia en el texto de la gaceta de su retiro. En esta ocasión, se votó la reapertura de los impedimentos manifestados para conocer el proyecto de ley n.º 91 de 2013 Senado (ver cuadro anexo 3 de esta sentencia – F. 156 c. ppal.).

v) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 25 de noviembre de 2014. Según se desprende de la Gaceta

104 de 2015, la congresista no dejó constancia en el texto de la gaceta de su retiro. En esta ocasión, se votaron entre otros asuntos: impedimentos manifestados para conocer el proyecto de ley No. 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la ley 270 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley No. 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la ley 270 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, el bloque del articulado del proyecto de ley No. 78 de 2014 Senado, título y que surta su trámite en la Cámara de Representantes el proyecto de ley No. 78 de 2014, proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley No. 022 de 2014 Senado, articulado en bloque con modificaciones al proyecto de ley 022 del 2014 Senado, título del proyecto y la pregunta de si quieren que se surta su trámite en la Cámara, proposición de dar segundo debate al Proyecto de ley número 05 de 2013 Senado por medio de la cual se promueve el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones, articulado en bloque del proyecto con las modificaciones aceptadas por el ponente y el título del proyecto y la pregunta de si quieren que surta su trámite ante la Cámara (ver cuadro anexo 3 de esta sentencia – F. 156 c. ppal.).

vi) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 11 de diciembre de 2014. Según se desprende de la Gaceta 474 de 2015, la congresista no dejó constancia en el texto de la gaceta de su retiro. En esta ocasión, se votaron entre otros asuntos: informe de conciliación del proyecto de acto legislativo n.º 153 de 2014, 018 de 2014 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y de ajuste institucional y se dictan otras disposiciones, informe de conciliación del proyecto de ley n.º 188 de 2014 Senado, 026 de 2013 Cámara, por medio de la cual se establecen nuevos parámetros para la atención y distribución de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, el artículo 2º como viene en la ponencia del Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara, el artículo 4 con la modificación al inciso 6º del Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara, la proposición aditiva del inciso 5º del artículo 6º al Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara, la proposición aditiva del artículo 6º de la ley 122 de 2014, el bloque del artículo 6º del Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado 175 de 2014 Cámara, artículo 7º con las modificaciones propuestas al proyecto de Ley 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara, artículo 10 con la

modificación presentada al Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado 175 de 2014 Cámara, artículo 12 de la vigencia y el bloque del articulado del Proyecto de ley número 122 de 2014 Senado, 175 de 2014 Cámara (ver cuadro anexo 3 de esta sentencia – F. 156 c. ppal.).

En este período de sesiones ordinarias no se configuraron los elementos objetivos y materiales de la causal de pérdida de investidura por las razones que pasan a explicarse a continuación:

En primer lugar, la entonces senadora Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró en seis (6) sesiones plenarias del Senado de la República. Como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación⁵⁶, esos retiros implicaron materialmente una inasistencia a esas sesiones plenarias, toda vez que la congresista no votó los asuntos enlistados en el orden del día, tal y como lo certificó el Secretario del Senado de la República y da cuenta las gacetas del Congreso.

Además, esas seis sesiones plenarias se dieron en un mismo período, esto es, las ordinarias comprendidas entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014, por lo que se cumple con el segundo requisito objetivo para la configuración de la causal de pérdida de investidura.

En tercer lugar, en cinco de las sesiones plenarias en las que se retiró la congresista demandada se votaron proyectos de ley o asuntos, directa e inescindiblemente, relacionados con proyectos de ley; no obstante, en la sesión del 12 de noviembre de 2014 no se votaron directamente informes de ponencia, articulados o títulos de un proyecto de ley, ya que el asunto sometido a votación fue la reapertura de los impedimentos relacionados con el proyecto de ley n.º 91 de 2013 Senado (Gaceta 55 de 2015).

La Corte Constitucional ha señalado en múltiples pronunciamientos que en el trámite de un proyecto de acto legislativo o de ley, la resolución de los

⁵⁶ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de agosto de 2017, exp. 2014-00529-00, M.P. Danilo Rojas Betancourth. Consultar igualmente: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, sentencia del 5 de marzo de 2018, exp. 2018-00318-00, M.P. Gabriel Valbuena Hernández. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 27 de agosto de 2018, exp. 2018-01757-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

impedimentos hacen parte inescindible del control de constitucionalidad, de manera concreta cuando se analizan vicios de forma⁵⁷.

De allí que la votación de los impedimentos constituye una etapa previa al proceso legislativo, que tiene incidencia en el control de constitucionalidad, pero no respecto a la pérdida de investidura, toda vez que la Constitución Política fue enfática en señalar que en las respectivas sesiones plenarias, en las que se presentó la inasistencia del congresista, se debieron votar proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura, sin que sea viable ampliar el tipo sancionatorio para incluir dentro de estos supuestos la votación de impedimentos.

Por consiguiente, en este período de sesiones no se configura el tercer requisito objetivo del tipo sancionatorio de pérdida de investidura, ya que si bien la congresista se retiró y, por lo tanto, físicamente y materialmente se ausentó de seis sesiones plenarias de la Cámara de Representantes, lo cierto es que el 12 de noviembre de 2014 no se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, razón por la cual, se reitera, no se dan los presupuestos materiales para decretar la desinvestidura.

3. Verificación de los elementos objetivos y subjetivos de la causal de pérdida de investidura durante el período ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017. Del análisis de las gacetas del Congreso de la República y su confrontación con la certificación del Secretario de Senado de la República se puede concluir (F. 153 a 168 c. ppal.):

i) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 26 de julio de 2017. Según se desprende de la Gaceta 934 de 2017, la congresista no votó el orden del día y tampoco dejó constancia en el texto de la gaceta. En esta ocasión, se votaron entre otros asuntos: impedimentos presentados para conocer el Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, acumulado 10 de 2016 Senado, proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 24 de 2016 Senado, proposición con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 202 de 2016 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la exaltación de la obra artística de la maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana, articulado

⁵⁷ corte constitucional, sentencias C-1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, C-337 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-184 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

en bloque del proyecto, título del proyecto, pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de Representantes, proposición con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley 219 de 2017, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Eduardo Santos “semillero del futbol colombiano”, ubicado en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Martha y se dictan otras disposiciones, articulado en bloque del proyecto, título del proyecto, pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de Representantes, proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley 207 de 2016, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de la vida política-administrativa del departamento del Cesar, rinde publico homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones, articulado en bloque del proyecto, título del proyecto, la pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de Representantes (ver cuadro anexo 9 y F. 156 c. ppal.).

ii) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 1º de agosto de 2017. Según se desprende de la Gaceta 1170 de 2017, la congresista no votó el orden del día y tampoco dejó constancia en el texto de la gaceta. En esta ocasión, se votaron entre otros asuntos: los impedimentos presentados para conocer el Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado, la proposición positiva con que termina el Informe de Ponencia del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de cooperación de la alianza del Pacífico, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, la solicitud de aplazamiento presentada al Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado, la omisión de la lectura del artículo, bloque del articulado, título y tránsito a la otra Cámara del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado (ver cuadro anexo 9 y F. 156 c. ppal.).

iii) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 22 de agosto de 2017. Según se desprende de la Gaceta 1131 de 2017, la congresista no votó el orden del día y tampoco dejó constancia en el texto de la gaceta. En esta ocasión, se votaron en tres oportunidades los impedimentos presentados para conocer el Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado, 008 de 2017 Cámara (ver cuadro anexo 9 y F. 156 c. ppal.).

iv) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 12 de septiembre de 2017. Según se desprende de la Gaceta 52 de 2018, la congresista no votó el orden del día y tampoco dejó constancia en el texto de la gaceta. En esta ocasión, se votaron entre otros asuntos: impedimento presentado para conocer el Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado, la proposición positiva con que termina el Informe de Ponencia del Proyecto de ley número 184 de 2016 Senado, la omisión de la lectura del articulado, el articulado del proyecto, el título del proyecto, la pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de Representantes, la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 241 de 2016 Senado, 026 de 2016 Cámara por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica (ver cuadro anexo 9 y F. 156 c. ppal.).

v) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 1º de octubre de 2017. Según se desprende de la Gaceta 61 de 2018, la congresista no votó el orden del día y tampoco dejó constancia en el texto de la gaceta. En esta ocasión, se votaron entre otros asuntos: la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 266 de 2017 Senado, por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito portuario, logístico, industrial, turístico y comercial a Turbo Antioquia, la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque del proyecto, el título del proyecto, la pregunta sobre si quieren que el proyecto de ley aprobado haga tránsito en la Cámara de Representantes, el impedimento presentado para conocer el Proyecto de ley número 027 de 2016 Senado (ver cuadro anexo 9 y F. 156 c. ppal.).

vi) La senadora, Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró por motivos de salud de la sesión plenaria del 22 de noviembre de 2017. Según se desprende de la Gaceta 323 de 2018, la congresista no votó el orden del día y tampoco dejó constancia en el texto de la gaceta. En esta ocasión, se votó la reapertura del informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018 - 2022 y 2022 -2026 procedimiento Legislativo Especial para la Paz (ver cuadro anexo 9 y F. 156 c. ppal.).

Como se aprecia, en este período de sesiones ordinarias tampoco se configuraron los elementos objetivos y materiales de la causal de pérdida de investidura por los motivos que pasan a explicarse:

En primer lugar, la entonces senadora Nidia Marcela Osorio Salgado se retiró en seis (6) sesiones plenarias del Senado de la República. Esos retiros o ausencias implicaron una inasistencia a esas sesiones plenarias, toda vez que la congresista no votó los asuntos enlistados en el orden del día, tal y como lo certificó el Secretario del Senado de la República y da cuenta las gacetas del Congreso.

Los retiros se dieron en un mismo período de sesiones, esto es, las ordinarias comprendidas entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017, por lo que se cumple con el segundo requisito objetivo para la configuración de la causal de pérdida de investidura.

En tercer lugar, en cinco de las sesiones plenarias en las que se retiró la congresista demandada se votaron proyectos de acto legislativo y de ley o asuntos, directa e inescindiblemente, relacionados con proyectos de ley; sin embargo, en la sesión del 22 de agosto de 2017 no se votaron directamente informes de ponencia, articulados o títulos de un proyecto de ley, puesto que se votaron en tres oportunidades los impedimentos presentados para conocer el Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado, 008 de 2017 Cámara (Gaceta 1131 de 2017).

Como se analizó previamente, no votar un impedimento manifestado y relacionado con el trámite de un proyecto de ley no configura la causal de pérdida de investidura.

En tal virtud, no se configuran los presupuestos objetivos de la causal contenida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, razón por la cual la Sala se abstendrá de efectuar el juicio subjetivo de la causal y, en consecuencia, denegará la solicitud de pérdida de investidura de la congresista demandada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

FALLA:

PRIMERO. DENEGAR la solicitud de pérdida de investidura de la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado.

SEGUNDO. ANUNCIAR y, por lo tanto, modular la jurisprudencia en relación con la invalidez de las incapacidades médicas otorgadas por médico particular, para los casos de retiro de las sesiones plenarias por parte de los congresistas, cuando no son transcritas de conformidad con las Resoluciones números 0665 de 2011 y 132 de 2014, en los siguientes términos:

i) Las excusas expedidas por médicos particulares para justificar el retiro de un congresista de sesiones plenarias, luego de atender el llamado a lista o durante el desarrollo de la respectiva sesión, también deben ser transcritas por la EPS a la cual se encuentra afiliado o, en su defecto, por el médico del Congreso de la República, en los términos establecidos en las Resoluciones 0655 de 2011 y 132 de 2014.

De modo que, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, no serán incapacidades médicas válidas para el retiro de sesiones plenarias las expedidas por médicos particulares, si no se han sometido al procedimiento establecido en las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014, que, como se analizó previamente, no solo regulan el trámite de validación de incapacidades físicas para justificar la inasistencia de los congresistas a las sesiones, sino también su retiro de las mismas.

En ese orden, la omisión de la transcripción de las incapacidades otorgadas por médico particular carecerá de validez para justificar la inasistencia o el retiro del congresista de la correspondiente sesión, en los términos del numeral 1 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 y, por consiguiente, la ausencia que así se pretenda justificar será tomada en cuenta al momento de analizar la descripción típica de la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política.

La responsabilidad de adelantar el trámite de transcripción corresponde al congresista, para lo cual deberá radicar ante la secretaría general de la respectiva Cámara, no solo la incapacidad otorgada sino todos los soportes médicos, tales como la copia de la historia clínica y las órdenes de medicamentos prescritos, en los términos del párrafo del artículo 4 de la Resolución 132 de 2014, que

determina que la Comisión de Acreditación Documental, antes de proferir el dictamen correspondiente, decretará las pruebas que considere necesarias.

ii) De otro lado, 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. El desconocimiento de esta obligación implica una grave trasgresión del contenido de los artículos 90 y 300 de la Ley 5 de 1992, lo que podría generar faltas disciplinarias y fiscales. Además, es su obligación dejar constancia del retiro del congresista en la respectiva acta y gaceta, para lo cual se deberá insertar el respectivo documento que soporte la circunstancia médica, así como copia de la incapacidad médica allegada por el parlamentario.

TERCERO. REMITIR copia de esta providencia a los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

CUARTO. COMPULSAR copias de esta providencia y de este expediente a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de su competencia.

QUINTO. Para todos los efectos, los cuadros anexos 1 a 9, que contienen la verificación manual del contenido de las gacetas del Congreso de las fechas indicadas en la demanda, hacen parte integral de esta sentencia.

SEXTO. Contra esta providencia procede el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN
Presidente

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ (E)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ