

PERDIDA DE INVESTIDURA POR INASISTENCIA – Elementos de configuración

Son elementos necesarios para que se configure la causal: (1) la inasistencia del congresista; (2) que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones; (3) que las seis sesiones a las que deje de asistir sean reuniones plenarias; (4) que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y (5) que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARÍCULO 183 NUMERAL 2

NOTA DE RELATORÍA: Sobre inasistencia a sesiones plenarias de los congresistas ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. Sentencia de única instancia de 1º de agosto de 2017, Radicación: 11001-03-15-000-2014-00529-00 (PI), Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala novena especial de decisión de pérdida de investidura, Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Radicación: 11001-03-15-000-2018-00318-00

REGISTRO DE ASISTENCIA Y ACTAS DE SESIÓN - Instrumentos para establecer asistencia de Congresista a sesiones plenarias / AUSENCIA DEL VOTO EN SESIONES PLENARIAS – Presunción de inasistencia del congresista a sesiones plenarias

El reglamento congresional contempla un variado número de instrumentos que, aparte su funcionalidad propia, permiten un control de la asistencia del congresista a las sesiones. (...) el registro de asistencia, que es preliminar a la sesión, al tiempo que presta servicio para la verificación del quorum que corresponda, constituye un indicio de la presencia o de la ausencia del congresista a la sesión respectiva. Presta también utilidad, con tal propósito, el texto del acta de la sesión, en cuanto permite la constatación de la efectiva intervención del congresista en los debates, la presentación suya de proposiciones, la formulación de constancias, etc. Pero, sin duda, la prueba más sólida de la presencia del congresista a la plenaria en la que se voten proyectos de acto legislativo, proyectos de ley o proyectos de moción de censura, es la efectiva expresión democrática del voto. (...) No significa lo anterior que bajo esta causal se castigue, *per se*, la omisión del voto. Lo que se quiere significar es que la ausencia de esta expresión democrática puede erigirse en una presunción de hombre o presunción judicial de la ausencia del congresista, que en cuanto tal, puede ser desvirtuada por el acusado

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARÍCULO 183 NUMERAL 2

REGISTRO DE ASISTENCIA A REUNIONES DEL CONGRESO – Valor probatorio

[E]l alcance del mérito probatorio del registro de asistencia varía según el tipo de voto que haya operado frente al proyecto de acto legislativo, de ley o de moción de censura. Veamos las siguientes hipótesis: a) Si la votación del proyecto operó en modalidad nominal y esta permite constatar el voto del congresista en cuestión, poca o ninguna utilidad presta el registro de asistencia para desvirtuar la presunción de su presencia en la sesión. b) Si ha operado esta misma modalidad de voto, pero, a diferencia de la hipótesis precedente, no se logra establecer por esta vía que el congresista votó, no le bastará a aquel, para acreditar su asistencia a la sesión, con demostrar su inclusión en el registro de asistencia. En tal caso, el

congresista deberá abonar el mérito de esa prueba, con otras que den cuenta de su efectiva comparecencia a la sesión y de la razón por la que su voto no aparece en el registro de votantes. c) Si el congresista registró su asistencia y la votación fue ordinaria, se presume su presencia en la sesión y la carga probatoria de la inasistencia que se le reproche, recae sobre el accionante. d) Si en la misma sesión se sometió a votación más de un proyecto, con modalidades de votación diferente, y sólo se puede constatar el registro de voto efectivo en una de ellas, la corroboración de la presencia del congresista con el registro de asistencia, conducirá a la inferencia de su asistencia a la sesión, conforme a una interpretación literal y restrictiva de la causal, en beneficio de los derechos políticos fundamentales

SESIONES DEL CONGRESO – Clasificación

Las sesiones ordinarias se adelantan durante el periodo comprendido 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,” es decir, en ellas los congresistas pueden reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el Gobierno y la administración. Dos periodos de sesiones ordinarias componen una legislatura. Las sesiones extraordinarias, se realizan por convocatoria del Gobierno para los asuntos que someta a su consideración y durante el tiempo que éste señale, sin perjuicio de la función de control político. Las sesiones especiales son que aquellas que convoca el Congreso, por derecho propio, 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. Como sesiones reservadas se entienden las que así dispongan las Cámaras y sus Comisiones, a propuesta de sus Mesas Directivas, o por solicitud de un ministro o de la quinta parte de sus miembros, y en consideración a la gravedad del asunto que impusiere la reserva. A esta determinación precederá una sesión privada, en la cual exprese el solicitante los motivos en que funda su petición

FUENTE FORMAL: LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 85

PERDIDA DE INVESTIDURA POR INASISTENCIA A PLENARIAS – Necesidad de que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura para estructurar la causal de desinvestidura

Según la Constitución Política corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer leyes y ejercer control político. La relevancia y trascendencia política, económica y social de estas tres funciones explica que la inasistencia del congresista a un número determinado de sesiones de la Corporación legislativa en las que se tomen decisiones sobre ellas, bien por que se voten proyectos de ley, proyectos de actos legislativo o proposiciones de moción de censura, de lugar a la pérdida de la investidura del Congresista inasistente. Para garantía del conocimiento antelado del orden del día por parte de los Congresistas, el artículo 160 de la Constitución fue adicionado (...) Por tanto, los congresistas no pueden excusar su inasistencia a una sesión de la Cámara a la que pertenecen, pretextando desconocimiento del orden del día. La asistencia de los congresistas a tales sesiones denota el cumplimiento de estos, como representantes del pueblo, de unas responsabilidades democráticas frente a los electores en relación con la formación o modificación de la Constitución y la leyes, o con el ejercicio del poder de control político, de las que no pueden sustraerse, en los términos y condiciones ya señalados, so pena de perder su investidura

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 114 /
CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 160

INASISTENCIA A SESIONES PLENARIAS CONSTITUTIVAS DE PERDIDA DE INVESTIDURA – La ausencia no debe estar justificada o no debe haberse producido por motivos de fuerza mayor

[E]l juicio que se adelante para establecer este tipo de responsabilidad debe desarrollarse de modo que conduzca a la evaluación de la conducta del demandado en términos que permitan establecer si existe alguna razón que justifique su inasistencia a las reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura. (...) las excepciones a la inasistencia al margen de la fuerza mayor, están enlistadas en los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1994. Para que medie la fuerza mayor, es necesario que el hecho sea imprevisible e irresistible para el demandado, como así lo dispone el artículo 64 del Código Civil, es decir, que sea un hecho externo al sujeto, que no se derive de su conducta. (...) el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, indica que, las ausencias de los congresistas a las sesiones pueden justificarse en los siguientes casos: incapacidad física debidamente comprobada, el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o la autorización que consigne la Mesa Directiva o el presidente la respectiva Corporación conforme al reglamento. (...) el artículo 124 de la misma Ley 5 de 1992, dispone que los senadores y representantes puedan excusarse de votar, con autorización del presidente

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 64 / LEY 5 DE 1994-
ARTÍCULO 90 / LEY 5 DE 1994 – ARTÍCULO 124

INASISTENCIA A SESIONES PLENARIAS CONSTITUTIVAS DE PERDIDA DE INVESTIDURA – Las sesiones en las que se voten impedimentos no se contabilizan / VOTACIÓN DE IMPEDIMENTOS – No son parte esencial de un proyecto de ley

[A] partir de un entendimiento sistemático de las normas y de una interpretación teleológica y pragmática, fija su posición respecto de si los impedimentos hacen parte esencial del proyecto de ley para contabilizar las sesiones a las que inasistió el entonces congresista, con miras a constatar la adecuación de su conducta al tipo de la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política. (...) [L]os impedimentos y recusaciones hacen parte de una etapa previa y conexas al debate y votación de un proyecto de ley o acto legislativo, que pueden presentarse o no en una sesión, y que si se exponen, suspenden el inicio del trámite legislativo propiamente dicho, para de acuerdo con la decisión de la respectiva cámara o de la Comisión de Ética, conformar debidamente el quórum deliberatorio y decisorio correspondiente y dar ahí si inicio al trámite legislativo. Entonces, la Sala puede señalar que, compartiendo lo señalado por la doctrina constitucional, los impedimentos y recusaciones son parte “del trámite parlamentario” y no del legislativo. En conclusión, aquellas sesiones en las cuales se votaron solamente impedimentos, no cuentan como inasistencias para efectos de la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 Superior

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 2

FORMACIÓN DE LA LEY – Elementos / OBJECIONES PRESIDENCIALES – Términos preclusivos / OBJECIONES PRESIDENCIALES – Son esenciales en el proceso de formación legislativa / LA FALTA DE ASISTENCIA A LAS

SESIONES DE APROBACIÓN O IMPROBACIÓN DE OBJECIONES PRESIDENCIALES – Cuentan para efectos de contabilizar la causal de pérdida de investidura

[H]ay diversidad de componentes en la formación de la ley o de un acto legislativo, 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 elementos, se debate y vota por separado, y de su aprobación o improbación depende que se convierta en ley de la República o en un acto reformativo de la Constitución. Una vez las Cámaras han aprobado los informes de conciliación y se remite el proyecto de ley al presidente de la República para su respectiva sanción, éste tiene la facultad de objetarlo total o parcialmente, bien por razones de conveniencia o por motivos de inconstitucionalidad, según el caso. Los términos para presentar la objeción son preclusivos, dependiendo del número de su articulado, y su trámite es diverso a partir del tipo de objeción. Presentada la objeción, las Cámaras deben debatir y votar estos informes, 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 el presidente del Congreso a su sanción. 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, lo procedente será 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. (...) la objeción es una facultad del Gobierno que nace una vez se ha expedido la ley por el Congreso pero que hace parte de un trámite complementario e inescindible para la formación de la ley. (...) el debate y aprobación o improbación de las objeciones presidenciales en una plenaria, obliga al congresista a asistir so pena de que su falta de asistencia cuente para efectos de contabilizar las sesiones requeridas para tipificar la causal de pérdida de investidura

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTICULO 183 NUMERAL 2

VOTACIÓN ORDINARIA – Concepto

[L]a votación ordinaria es aquella que se hace en bloque y anónimamente por los congresistas, es decir, la que se aprueba con un golpe sobre el pupitre para dar lugar a lo que coloquialmente se ha llamado “pupitrazo”. (...) Este tipo de votación (...) no permite identificar a los congresistas votantes, sin embargo, hay hechos indicadores que ayudan a establecer si ese servidor votó. En este caso, si el congresista atendió el llamado a lista, a falta de otro medio de constatación, resulta forzoso presumir que asistió a toda la sesión. Cuando se registró una votación nominal previa y votó, seguida de una ordinaria, ha de asumirse que en esta última también lo hizo; y lo contrario, si no atendió el llamado a lista o no votó nominalmente antes de una votación ordinaria, hay lugar a suponer que no asistió a toda la plenaria, conclusión que excepcionalmente se desvirtúa, cuando está presente y contesta el llamado a lista pero no vota, pues de tal situación queda registro en el Acta

INASISTENCIA A SESIONES PLENARIAS CONSTITUTIVAS DE PERDIDA DE INVESTIDURA – Juicio de responsabilidad subjetiva

[L]a causal de pérdida de investidura citada no se configura por la simple inasistencia a seis reuniones plenarias en el Congreso de la República o en alguna de sus Cámaras, debe analizarse si su conducta fue intencional y por ende dolosa. En cada caso el juez de pérdida de investidura debe estudiar la conducta del congresista demandado para establecer si existe alguna razón que justifique su inasistencia a las reuniones en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTICULO 183 NUMERAL 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02405-00(PI)

Actor: LEONEL ORTIZ SOLANO

Demandado: RAYMUNDO ELÍAS MÉNDEZ

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1881 de 2018, corresponde a la Sala Diecisiete Especial de Decisión resolver, en primera instancia, la solicitud de pérdida de investidura interpuesta por el señor Leonel Ortiz Solano, contra el excongresista Raymundo Elías Méndez Bechara.

SÍNTESIS DEL CASO

El representante a la Cámara por el departamento de Córdoba Raymundo Elías Méndez Bechara, inasistió, en el segundo periodo de sesiones de la Legislatura 2014-2015, a más de seis reuniones plenarias de la Cámara de Representantes en las que fueron votados, proyectos de ley y/o de acto legislativo. En algunas oportunidades no asistió, y en otras, si bien registró asistencia, no votó.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de pérdida de investidura¹

Leonel Ortiz Solano solicitó la pérdida de investidura como representante a la Cámara por la circunscripción territorial del departamento de Córdoba, de

¹ Cuaderno 1, Folios 1 al 12.

Raymundo Elías Méndez Bechara, quien fue elegido para tal dignidad, por el período 2014-2018. El actor, expone, como fundamento de su petición, los siguientes hechos que, a su juicio, tipifican la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución.

1.1 Fundamentos fácticos

1.1.1 Raymundo Elías Méndez Bechara resultó elegido como Representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Córdoba, para el período constitucional 2014-2018.

1.1.2 Según afirmó el solicitante, el citado congresista, en más de 6 sesiones plenarias realizadas entre los meses de agosto y diciembre de 2014, inasistió, o asistió y se ausentó después de la verificación de asistencia, sin justificación válida. A la anterior conclusión llegó, después de la simple revisión de los listados de votantes individuales consignados en las actas de tales sesiones, y una vez verificó que el demandado no aparece en el resultado de las votaciones individuales ni por bancada, sin que medie constancia de que se hubiese abstenido de votar, previa autorización del presidente de la Corporación, en los términos señalados en los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1992.

1.1.3 Lo anterior, indicó el peticionario, permite afirmar que, el representante Méndez Bechara registraba su asistencia, pero, en realidad, no permanecía en el recinto, y que así obró, particularmente, durante las sesiones plenarias del 6 y 26 de agosto, 2, 3, 9 y 30 de septiembre, 4, 11 y 25 de noviembre, y 1 y 3 de diciembre de 2014.

1.1.4 Ese actuar, dijo el accionante, pone en evidencia el incumplimiento sistemático de los deberes que debía observar el demandado, como congresista.

1.2 Fundamentos jurídicos

1.2.1 El solicitante invocó, como sustento jurídico de su demanda, lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política y en el numeral 6 del artículo 296 de la Ley 5ª de 1992.

1.2.2 A manera de explicación de los fundamentos de su pretensión, se adentró en los elementos estructurales de la causal, los cuales reseñó así: (I) Que el congresista inasista a seis reuniones; (II) Que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones; (III) Que las seis reuniones sean plenarias; (IV) Que en las mismas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y, (V) Que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor.

1.2.3 Citó, para apoyar su interpretación de la causal, jurisprudencia en la que esta Corporación² fija el contenido y el alcance de los presupuestos descritos, e hizo especial énfasis en la hermenéutica que debe recibir, en ese contexto, la expresión “inasistencia”

1.2.4 En procura de una mejor comprensión de los hechos, el actor elaboró un gráfico con filas y columnas, en el que detalló las fechas en las que había tenido lugar la sesión, el tema de la agenda propuesta y desarrollada en cada una de ellas, el resultado de la verificación que él hizo de la asistencia del congresista acusado, los resultados de la constatación de asistencia en cada votación y el

² Radicado 11001-03-15-000-2014-00529-00 del 1 de agosto de 2017; 11001-03-15-000-2018-00318-00 del 5 de marzo de 2018 y 11001-03-15-000-2018-00780-00, del 26 de abril de 2018.

contenido de la constancia que sobre asistencia extendió el Secretario General de la Corporación legislativa.

La interpretación de este cuadro, le permitió concluir al actor que, en el sub lite se cumplen los presupuestos para decretar la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por el departamento de Córdoba Raymundo Elías Méndez Bechara.

2. Contestación de la demanda³

2.1 Raymundo Elías Méndez Bechara solicitó que se desestime la petición de pérdida de investidura y que, en consecuencia, sea archivado el expediente. Señaló que, las pretensiones, hechos y afirmaciones del actor no corresponden a la realidad y que, la realidad de los acontecimientos no presta mérito para que se ordene la pérdida de su investidura.

2.2. Para dar cuenta de la manera como ocurrieron los hechos aludidos por el actor, los que a renglón seguido contrastó con la preceptiva del artículo 92 de la Ley 5 de 1992⁴, se detuvo en la exposición de las incidencias de las sesiones por él reseñadas, así:

2.2.1 La sesión plenaria del 2 de septiembre de 2014, fue citada para las 2 p.m. En el acta número 13 consta que: *“se abrió el registró a las 2:32 p.m., e iniciando la sesión a las 3:44 p.m.”*

2.2.2 La sesión plenaria del 3 de septiembre de 2014, fue citada, según el orden del día, para las 2 p.m. Sin embargo, en el acta número 14 consta que: *“se abrió el registro a las 3.32 p.m., e iniciando la sesión a las 4:184 (sic) p.m.”*

2.2.3 La sesión plenaria del 9 de septiembre de 2014, conforme al orden del día, fue citada para las 2 p.m., pero en el acta número 15 consta que: *“se abrió el registró a las 3.05 p.m., e iniciando la sesión a las 4.23 p.m.”*

2.2.4 La sesión plenaria del 25 de noviembre de 2014, conforme al orden del día, fue citada para las 2 p.m., pero en el acta número 36 consta que: *“se abrió el registró a las 3:40 p.m., e iniciando la sesión a las 4.54 p.m.”*

2.3. Por otra parte, en relación con la convocatoria del 4 de noviembre, puso de presente que en esa sesión no se votaron proyectos de ley ni de acto legislativo, como consta en el acta de plenaria número 31.

2.8 En relación con la sesión del 11 de noviembre, señaló que el registro de asistencia del representante Méndez Bechara se hizo de forma manual, tal y como consta en el acta de plenaria número 33 que indica *“Respetado doctor Mantilla: Me permito certificar la asistencia de los Honorables Representantes a la Cámara, correspondiente a la sesión realizada por la Plenaria de la Corporación el día martes 11 de noviembre de 2014, de igual manera, se anexa copia del registro manual y se relacionan los nombres de los Representantes a la Cámara que no asistieron con excusa y sin excusa, así: Méndez Bechara Raymundo Elías (...)”*

2.9 Igual ocurrió, dijo, en la sesión del 25 de noviembre. Allí el registro de su asistencia se hizo manual, como consta en el acta de plenaria número 36 *“Registro Manual: Méndez Bechara Raymundo Elías (...)”*

³ Folios 27-30 del cuaderno principal.

⁴ “ARTÍCULO 92. APREMIO A AUSENTES. Si llegada la hora para la iniciación de la sesión no hubiere el quórum reglamentario, el Presidente apremiará a quienes no han concurrido para que lo hagan. Transcurrida una hora sin presentarse el quórum requerido, los asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria”.

2.10 Finalmente, respecto de la sesión del 3 de diciembre de 2014, manifestó que él presentó impedimento, tal y como consta en el acta de plenaria número 243. “(...) 5. *Doctor Raymundo Elías Méndez Bechara se declara impedido por tener una investigación preliminar en la Procuraduría General de la Nación.*”

2.11 En conclusión, aclaró el demandado que en las sesiones reseñadas: a) presentó las excusas previas, concomitantes o posteriores a la realización de las sesiones objeto de análisis; b) acreditó las respectivas justificaciones para abandonar el recinto de sesiones; c) manifestó impedimento, conflicto de intereses y/o objeciones de conciencia; y, en algunos casos, como Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, hubo de acudir al Ministerio de Hacienda con ocasión de las gestiones que demandaba el trámite de proyectos económicos.

2.12 Finalmente, el exparlamentario manifestó que, en su momento, se declaró impedido para participar en las sesiones en las que se dio discusión al Proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara- 018 de 2014, Senado; acumulados con los Proyectos de Acto Legislativo No. 022 de 2014 Senado, 004 de 2014 Senado, 005 de 2014 Senado, 006 de 2014 Senado “*Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*” (primera vuelta).

2.13 Allende los hechos alusivos a las inasistencias, Raymundo Elías Méndez Bechara precisó que fue elegido como presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, desde el 20 de julio de 2014 hasta el 20 de julio de 2015. En ese término se presentaron 27 proyectos de ley, de los cuales 5, eran de origen gubernamental, y 22, parlamentario.

3. Trámite Procesal

3.1.- La demanda fue presentada por el ciudadano Leonel Ortiz Solano en la Secretaría General del Consejo de Estado el 18 de julio de 2018, repartida al siguiente día, y admitida por auto del 23 de julio del mismo año.

3.2.- El acusado contestó oportunamente la solicitud de desinvestidura y se opuso a las pretensiones del actor.

3.3.- Las pruebas fueron decretadas en autos de 28 de agosto⁵ y 10 de septiembre de 2018,⁶ unas lo fueron a petición de parte, y otras, de oficio. De las pruebas recaudadas se corrió traslado mediante auto del 18 de septiembre de 2018 y se cerró la etapa probatoria.⁷

3.4.- Por auto del 1 de octubre, se fijó para el día 17 de octubre de 2018 a las 8.30 de la mañana se citó la audiencia pública de que tratan los artículos 10 y 11 de la Ley 144 de 1994.

3.5.- Se celebró la audiencia pública el día y la hora fijada para tal fin.

4.- Pruebas

4.1. Pruebas documentales aportadas por el solicitante

⁵ Folio 81-81 Cuaderno principal.

⁶ Folio 115 ídem.

⁷ Folio 146 cuaderno principal.

4.1.1.- Copia del formulario E-26 del 16 de marzo de 2014, por medio del cual el consejo Nacional Electoral declaró la elección de los Representantes a la Cámara por el departamento de Córdoba, por el periodo 2014-2018, entre ellos Raymundo Elías Méndez Bechara.

4.1.2.- Copias de las actas que contienen la asistencia y votación del primer periodo de sesiones de la legislatura 2014-2015, correspondiente a los días 6 y 26 de agosto; 2, 3, 9 y 30 de septiembre; 4, 11 y 25 de noviembre; y 1 y 3 de diciembre de 2014.

4.2. Pruebas documentales aportadas y decretadas por solicitud del accionado

4.2.1.- Se allegó oportunamente al expediente, un disco compacto (CD) que contiene las copias de las Gacetas del Congreso números 485, 604, 531, 547, 565, 709, 175, 140, 367, 193, 243 y 123, y los órdenes del día de las sesiones plenarias de los días 6 y 26 de agosto, 2, 3, 9 y 30 de septiembre, 4, 11 y 25 de noviembre, y 1 y 3 de diciembre de 2014, de acuerdo con la información solicitada al Secretario General de la Cámara de Representantes.

4.2.2.- Con Oficio calendado a 31 de agosto de 2018, la Coordinadora del Grupo de Derechos de Petición, Consultas y Cartera del Ministerio de Hacienda relacionó las fechas en las que el ex congresista acusado ingresó a las instalaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su condición de presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, en el periodo comprendido entre el 20 de julio de 2014 y el 20 de diciembre de 2014.⁸

4.2.3.- Con Oficio número 7032522 de agosto 30 de 2018, expedido por el Oficial de Migración del Grupo de Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores, se certificó que *“el ciudadano relacionado en su oficio con los datos aportados Raymundo Elías Méndez Bechara, sin identificación, no registra movimientos migratorios”*⁹.

4.3. Pruebas decretadas de oficio

El magistrado sustanciador solicitó a la Secretaría General de la Cámara de Representantes que certificara la fecha de posesión del exrepresentante Méndez Bechara, e indicara la fecha en la que cesó en el ejercicio de su función. Requirió, también, al mismo funcionario, para que informara si el representante presentó excusas de inasistencia a las sesiones plenarias de los días 6 y 26 de agosto; 2, 3, 9 y 30 de septiembre; 4, 11 y 25 de noviembre; y 1 y 3 de diciembre de 2014.

4.4. Traslado de las pruebas y cierre de la etapa probatoria

Mediante auto de 18 de septiembre de 2018¹⁰, el despacho corrió traslado a las partes de las pruebas aportadas al plenario. El actor, el acusado y el Ministerio Público guardaron silencio.

5.- La audiencia pública

La audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018 fue ordenada con auto del 1 de octubre de 2018. Contó con la presencia y participación de la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, en

⁸ Folio 93 del cuaderno principal

⁹ Folio 98 del cuaderno principal

¹⁰ Folio 146 del cuaderno principal. Fijado en lista el 21 de septiembre de 2018 (folio 151 ídem)

calidad de agente del Ministerio Público. No comparecieron: el peticionario, el congresista Raymundo Elías Méndez Bechara, y su apoderado. La intervención estuvo a cargo del Ministerio Público.

En primer lugar, la procuradora, solicitó verificación de las notificaciones surtidas a los interesados, con el fin de evitar una solicitud de nulidad.

El Presidente de la Sala indicó que en reciente providencia se le advirtió al abogado que la renuncia del poder no se le tramitaría hasta tanto allegara la comunicación enviada a su poderdante, en los términos prescritos por el artículo 76 del CGP, y le pidió al secretario general verificara la notificación surtida, este funcionario informó que las notificaciones se surtieron de acuerdo a la ley.

En segundo lugar, frente al objeto de la acción hizo referencia al término de caducidad y a la legitimación en la causa por activa del accionado. Exhortó a la Sala para que se revisen las 12 sesiones señaladas en la demanda, incluida la del 2 de diciembre. Hizo un análisis jurídico sobre todas las plenarias y se detuvo en particular en aquellas sesiones en las que se hizo registro manual de ingreso. Adujo que en ninguna de las plenarias se observó que el demandado participara así como tampoco hay alguna manifestación o circunstancia de su presencia, ni se encontraron excusas para su inasistencia, en consecuencia, concluyó que la Sala debe acceder a las pretensiones de la demanda y decretar la pérdida de investidura del exrepresentante a la Cámara Raymundo Elías Méndez Bechara.

En sus alegato escrito amplió su disertación y análisis sobre cada una de las sesiones.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala Diecisiete Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para conocer, en primera instancia, de la solicitud formulada por el señor Leonel Ortiz Solano contra el exrepresentante Raymundo Elías Méndez Bechara, con fundamento en los artículos 184 y 237 numeral 5 de la Constitución Política, 37 numeral 7 de la Ley 270 de 1996, 2 de la Ley 1881 de 2018 y el Acuerdo 011 de 31 de enero de 2018, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Hechos probados

Evaluadas las pruebas válidamente allegadas al proceso, se tienen por probados los siguientes hechos relevantes:

2.2.1. El señor Raymundo Elías Méndez Bechara identificado con la cédula de ciudadanía No. 78749381, fue elegido representante a la Cámara por el departamento de Córdoba para el periodo 2014-2018, según consta en el resultado del escrutinio E-26 expedido por la Organización Electoral, fue posesionado el 20 de julio de 2014 (publicación realizada en la Gaceta del Congreso No. 416 de 2014)¹¹ y conforme a la constancia expedida por el Secretario de la Cámara de Representantes, quien también certifica que ejerció su

¹¹ Folios 123-144 del cuaderno principal.

función ininterrumpidamente hasta el 19 de junio de 2018,¹² en consecuencia, el demandado es sujeto pasivo de la acción de pérdida de investidura.

2.2.2. En el primer periodo de sesiones, se adelantaron plenarias en la Cámara de Representantes los días 6 y 26 de agosto; 2, 3, 9 y 30 de septiembre; 4, 11 y 25 de noviembre; y 1 y 3 de diciembre de 2014, de conformidad con la siguiente relación¹³:

Acta N°	Fecha de sesión	Gaceta del Congreso	Registro	Fecha de aprobación
07	06 de agosto de 2014	Gaceta No. 485/2014	Electrónico	21/10/2014
11	26 de agosto de 2014	Gaceta No. 604/2014	Electrónico	04/11/2014
13	02 de septiembre de 2014	Gaceta No. 531/2014	Electrónico	28/10/2014
14	03 de septiembre de 2014	Gaceta No. 547/2014	Electrónico	21/10/2014
15	09 de septiembre de 2014	Gaceta No. 565/2014	Electrónico	28/10/2014
21	30 de septiembre de 2014	Gaceta No. 709/2014	Electrónico	10/06/2015
31	04 de noviembre de 2014	Gaceta No. 175/2015	Electrónico	12/05/2015
33	11 de noviembre de 2014	Gaceta No. 140/2015	Manual	21/04/2015
36	25 de noviembre de 2014	Gaceta No. 367/2015	Manual	21/07/2015
37	01 de diciembre de 2014	Gaceta No. 193/2015	Electrónico	12/05/2015
39	03 de diciembre de 2014	Gaceta No. 123/2015	Electrónico	14/04/2015

2.3 Vigencia de la acción

La demanda que dio origen a este proceso fue presentada el 18 de julio de 2018, por hechos acaecidos durante la legislatura surtida en la Cámara de Representantes el segundo semestre del año 2014, por lo que la acción se encuentra vigente conforme con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018.

2.4. Asunto por resolver en Sala

¹² Folio 122 del cuaderno principal.

¹³ Folios 109-110 cuaderno principal.

La Sala acometerá el análisis de las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso con el objeto de verificar si es verdad, como afirma el solicitante, que el representante a la Cámara Raymundo Elías Méndez Bechara no asistió a las sesiones plenarias de esa Corporación que tuvieron ocurrencia los días 6 y 26 de agosto, 2, 3, 9 y 30 de septiembre, 4, 11 y 25 de noviembre y 1 y 3 de diciembre de 2014. Verificado lo anterior, en caso de resultar afirmativa la respuesta a esa pregunta, la Sala analizará el material probatorio para determinar si en tales sesiones se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo o mociones de censura. En caso de resultar probados los hechos que el actor atribuye al acusado, ha de resolver el siguiente cuestionamiento:

¿La inasistencia del representante a la Cámara Raymundo Elías Méndez Bechara a las sesiones plenarias de esa Corporación que tuvieron ocurrencia los días 6 y 26 de agosto, 2, 3, 9 y 30 de septiembre, 4, 11 y 25 de noviembre y 1 y 3 de diciembre de 2014, sesiones en las que se votaron proyectos de ley y de acto legislativo, configura la causal de pérdida de investidura a la que refiere el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política?

Antes de resolver el problema planteado, la Sala hará un breve recuento de la naturaleza, alcance y finalidad de la acción de pérdida de investidura, y de la causal invocada.

Esta acción, de origen constitucional y carácter sancionatorio¹⁴, fue creada con la finalidad de fortalecer, ampliar y profundizar la participación de la ciudadanía en el ejercicio del control político, ante la necesidad de dignificar y ennoblecer al Congreso de la República¹⁵, debe estar rodeada de todas las garantías que provee el Estado Social de Derecho, en especial, en lo atinente al debido proceso, a la garantía de defensa y contradicción, al respeto de la legalidad de los tipos y a la interpretación taxativa y restrictiva de las causales de desinvestidura.

En este juicio, la materia objeto de evaluación es de carácter ético¹⁶; gira en torno a la conducta que se atribuye a un sujeto de derechos, con el objeto de establecer si esta se adecua a la causal de desinvestidura¹⁷.

2.4.1 Causal invocada

El solicitante invocó, como motivo para deprecar la desinvestidura del Congresista, la materialización de la conducta que configura el supuesto fáctico de la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política que señala:

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.

Parágrafo:

Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia SU-1159 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵ Informe de Plenario, del 28 de mayo de 1991, constituyente Antonio Galán, p. 38.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 21 de agosto de 2012. Expediente: 110010315000201100254-00(PI). Actor: Jesús Enrique Vergara Barreto. Demandado: Representante a la Cámara Héctor Javier Vergara Sierra. C.P. Hernán Andrade Rincón. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de junio treinta (30) de 2015, expediente 11001-03-15-000-2013-00115-00 (PI)

¹⁷ Corte Constitucional SU 424 de 2016

Conforme al texto normativo citado, son elementos necesarios para que se configure la causal: (1) la inasistencia del congresista; (2) que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones; (3) que las seis sesiones a las que deje de asistir sean reuniones plenarias; (4) que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y (5) que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor¹⁸.

2.4.1.1 Inasistencia del congresista. Esta expresión ha sido analizada por esta Corporación, con el fin de definir su alcance y establecer la relación entre “inasistencia y sesión de votación”.

En la sentencia del 1 de agosto de 2017¹⁹, a partir de diferentes métodos de interpretación, se concluyó lo siguiente:

“31. Recapitulando, la Sala precisa que, para efectos de analizar la pérdida de investidura, la palabra “*inasistencia*” solo cobra sentido una vez articulada con la expresión “*en las que se voten*” que aparece en la misma norma y, para efectos probatorios es igualmente indispensable tomar en consideración el tipo de votación realizada: ordinaria, secreta o nominal. En consecuencia:

- ✓ La inasistencia no justificada al Congreso en el número de veces exigida y con ocasión del tipo de situaciones constitucionalmente establecidas, conlleva la pérdida de investidura.
- ✓ Es deber del congresista asistir a toda la sesión en la que se voten proyectos de ley, de acto legislativo y mociones de censura, y no solamente a una parte de ella. Por lo tanto, si el congresista atiende el llamado a lista y posteriormente se ausenta del recinto legislativo, perderá la investidura, si este hecho se logra demostrar.
- ✓ Como los congresistas están legalmente obligados a votar, sin que autónomamente puedan abstenerse de hacerlo, por cuanto requieren autorización del presidente de la respectiva Corporación, la modalidad en la que se desarrolle la votación resulta útil y pertinente para efectos de demostrar si el congresista inasistió o no a la respectiva sesión o, al menos, a parte de ella.
- ✓ Así, cuando la votación se hace de forma nominal, la constatación de que el congresista participó en la decisión, es prueba suficiente de que asistió a la sesión, pues en Colombia está permitido el voto electrónico, pero no a distancia.
- ✓ En cambio, cuando la votación es ordinaria o secreta la inasistencia del congresista se traslapa con la de otros asistentes –las bancadas p.e.– que efectivamente votan, pues lo relevante es la obtención de las mayorías requeridas, pero no la indicación precisa de quiénes lo hicieron en uno u otro sentido.
- ✓ El acto consistente en atender el llamado a lista que se realiza al inicio de cada sesión con el fin de verificar el quórum constitucional hace presumir –en

¹⁸ Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) Actor: Fabio Mauricio Ochoa Quiñonez Demandado: Manuel Antonio Carebilla Cuéllar.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. Sentencia de única instancia de 1º de agosto de 2017, Radicación: 11001-03-15-000-2014-00529-00 (PI). Actor: Fabio Mauricio Ochoa Quiñonez. Demandado: Manuel Antonio Carebilla Cuéllar. Acción de pérdida de investidura.

ausencia de prueba en contrario– la asistencia del congresista a la totalidad de la sesión.

- ✓ La inasistencia a seis reuniones plenarias en las que se voten mociones de censura, proyectos de ley o de actos legislativos, de manera ordinaria, o nominal puede llevar la pérdida de investidura del congresista, siempre que se demuestre aquella con los medios idóneos disponibles al efecto.”.

Luego, la Sala 9 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, en sentencia de primera instancia del 5 de marzo de 2018²⁰, señaló lo siguiente:

“De las distintas acepciones que trae el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española respecto de la palabra «Asistir», la que más se acomoda al caso bajo examen, es la de «Estar o hallarse presente».

En efecto, la idea de «asistir» a una «sesión» del Senado de la República, de la Cámara de Representantes o de alguna de sus comisiones, consiste en estar o hallarse presente en la sesión respectiva, esto es, en formar parte del grupo de congresistas que están presentes, participan o intervienen en la sesión en la cual se van a discutir o votar los proyectos anunciados en la convocatoria. 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», tal como lo define el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, debe entenderse que la asistencia implica de suyo la presencia del parlamentario en la sesión.”.

(...)

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.

(...)

En todo caso, dada la dinámica que es propia de la actividad parlamentaria, debe entenderse que ese deber de asistir a las sesiones plenarias del Congreso en las cuales se van votar proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura, no es sinónimo de permanencia sino de presencia. En este sentido, ese deber ha de ser interpretado con cierta flexibilidad, pues obviamente no implica que un congresista no pueda retirarse por momentos del recinto en donde tiene lugar la sesión plenaria, siempre y cuando ello no lo lleve a desatender los propósitos de la convocatoria, que se encuentran precisados al aprobarse el orden del día y que, en el caso de los proyectos de acto legislativo o de ley, han sido anunciados en sesión anterior.

(...)

6.3.2.11.- Que la Congresista registró su asistencia y votó algunos proyectos de Ley o de Acto Legislativo y otros no, en las sesiones de 1, 3 y 16 de diciembre de ese mismo año. En todo caso, el hecho de haber votado algunas iniciativas permite acreditar que sí estuvo presente.

(...)

6.3.3.4.- Que la congresista registró su asistencia y votó algunos proyectos de ley o de acto legislativo y otros no, en las sesiones de 5 de abril, 24, 25 y 31 de mayo y 9 de junio de ese mismo año, para un total de 5 sesiones. El hecho de haber intervenido en la votación de algunos proyectos constituye prueba de su asistencia.”.

²⁰ Radicado11001-03-15-000-2018-00318-00, actor: Johan Wolfgang Patiño Cárdenas.

Por último, diversas Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura –en fallos de primera instancia²¹ y la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, en sentencia de segunda instancia de 13 de junio de 2018²², en cuanto al contenido del verbo “inasistir”, indicó lo siguiente:

“9. La Sala ha precisado que la inasistencia es el primer presupuesto de la causal, que determina su configuración y que consiste en que el congresista no esté presente en la sesión.

(...)

Claro está que como la causal de desinvestidura está determinada por la inasistencia del congresista a la plenaria y no por la falta de votación, es posible que se pruebe que el congresista estuvo presente en la sesión y, a pesar de ello, no votó.

En otros términos, aunque el elemento determinante de la causal de desinvestidura es la inasistencia y el congresista debe permanecer a lo largo de la sesión, si responde el llamado a lista o registra asistencia, esta circunstancia, en principio, acredita su presencia en la sesión, que puede ser desvirtuada con otros medios probatorios.

El votar permite inferir la asistencia del congresista. Ahora, como la causal de desinvestidura se configura por la inasistencia, la falta de votación no apareja la desinvestidura, pero sí sirve de hecho indicador de la ausencia del congresista.

De allí que el registro de la votación del congresista, cuando se realiza por el sistema nominal -que es la regla general porque las votaciones ordinarias o secretas son excepcionales- acredita su asistencia o en su defecto la inasistencia, sin perjuicio de que se pruebe en contrario.

De modo que como es deber del congresista asistir a toda la sesión en que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y no solamente a parte de ella, si se prueba que el congresista solamente atiende el llamado a lista y luego se retira de la plenaria con ello incurre en la causal de desinvestidura.”

Conforme a lo expuesto, la Sala considera importante, fijar unas reglas claras que concreten el entendimiento y alcance de la expresión “inasistencia”.

- La significación del principio de representación en el marco de la organización política fundamental movió al constituyente de 1991 a procurar remedio a los vicios más caracterizados en el funcionamiento del Congreso de la República. Para ello, estableció un código específico de conducta que permitió mutar el reproche social a aquellas prácticas

²¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: 1) Sala 18 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de primera instancia de 25 de abril de 2018, Rad. N° 2018-00319-00, Consejero Ponente Dr., Oswaldo Giraldo López; 2) Sala 13 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de primera instancia de 26 de abril de 2018, Rad. N° 2018-00780-00, Consejero Ponente Dr., Jorge Octavio Ramírez Ramírez; 3) Sala 11 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de primera instancia de 21 de mayo de 2018, Rad. N° 2018-00779-00, Consejero Ponente Dra., Stella Jeannette Carvajal Basto; 4) Sala 5 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de primera instancia de 7 de junio de 2018, Rad. 2018-00890-00, Consejero Ponente Dr., Milton Chaves García; 5) Sala 12 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de primera instancia de 20 de junio de 2018, Rad. N° 2018-00782-00, Consejero Ponente Dr., Ramiro Pazos Guerrero; 6) Sala 27 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de primera instancia de 21 de junio de 2018, Rad. N° 2018-00781-00, Consejero Ponente Dra., Rocío Araújo Oñate.

²² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque, Sentencia de 13 de junio de 2018. Radicado número: 11001-03-15-000-2018-00318-01. Actor: Johann Wolfgang Patiño Cárdenas. Congresista: Luz Adriana Moreno Marmolejo. Asunto: Pérdida de investidura de congresista.

parlamentarias que deshonraban tal principio, en causales que activan el ordenamiento jurídico de cara al despojo de la investidura de quienes así obran. Entre tales prácticas, el ausentismo parlamentario ocupó un lugar especial en la exposición de motivos que llevó a los estudiantes a la promoción de la séptima papeleta como antecedente relevante de la Asamblea Constituyente de 1991.

- El principio de representación adquiere su máxima expresión en la formación en el cuerpo congresional, de las mayorías necesarias para la adopción de las decisiones más sensibles a la democracia. Esta la razón por la que la Asamblea Constituyente materializó el propósito nacional de sancionar el ausentismo parlamentario, con la introducción, al margen de las conductas disciplinables por la vía ordinaria, de un medio expedito y conducente a la pérdida de la investidura de los congresistas, cuando estos acusaran ausencia a un número determinado de sesiones legislativas en las que se votaran proyectos de actos legislativos, proyectos de ley o mociones de censura.
- Sin que con ello se quiera significar que la ausencia del congresista a otro tipo de sesiones se encuentra excusada, dada la gravedad del alcance de la sanción que comporta la pérdida de investidura, es importante que el Congresista esté previa y debidamente enterado de la agenda legislativa objeto de cada sesión, desde su convocatoria. Para este efecto, el ordenamiento ha tomado provisiones que permiten que el congresista conozca, de antemano, tal agenda, sepa cuándo se van a votar los proyectos en los que se exige su presencia, de modo que jamás sea sorprendido con un orden del día en el que se someta a votación un proyecto determinado que no haya sido anunciado previamente. Esta previsión refuerza el deber de asistencia, de suyo imperativo, so pena de imponer la más drástica sanción ante un incumplimiento reiterado por un número de oportunidades que permita inferir sistematicidad en la práctica omisiva del deber, en un mismo periodo.
- El reglamento congresional contempla un variado número de instrumentos que, aparte su funcionalidad propia, permiten un control de la asistencia del congresista a las sesiones. Así, por ejemplo, el registro de asistencia, que es preliminar a la sesión, al tiempo que presta servicio para la verificación del quorum que corresponda, constituye un indicio de la presencia o de la ausencia del congresista a la sesión respectiva. Presta también utilidad, con tal propósito, el texto del acta de la sesión, en cuanto permite la constatación de la efectiva intervención del congresista en los debates, la presentación suya de proposiciones, la formulación de constancias, etc. Pero, sin duda, la prueba más sólida de la presencia del congresista a la plenaria en la que se voten proyectos de acto legislativo, proyectos de ley o proyectos de moción de censura, es la efectiva expresión democrática del voto.
- No significa lo anterior que bajo esta causal se castigue, *per se*, la omisión del voto. Lo que se quiere significar es que la ausencia de esta expresión democrática puede erigirse en una presunción de hombre o presunción judicial de la ausencia del congresista, que en cuanto tal, puede ser desvirtuada por el acusado.

- En esa línea de propósito, el congresista puede valerse de medios de prueba que den cuenta de la efectiva ocurrencia, en cada caso particular, de excusas, impedimentos, circunstancias constitutivas de fuerza mayor, u otras situaciones extraordinarias que justifiquen su inasistencia, tales como la incapacidad física debidamente comprobada, el cumplimiento de una misión oficial inexcusable fuera de la sede del congreso, debida y oportunamente informada; la ausencia autorizada por la mesa directiva o por el presidente de la Corporación, en los casos indicados en el reglamento; el ejercicio expreso de la objeción de conciencia, o la ejecución de una decisión adoptada por la bancada, como mecanismo de oposición, bien sea que esta se concrete en la abstención del voto o en el retiro de sus miembros de la respectiva sesión para desintegrar el quórum de liberatorio o decisorio ²³.
- Si el congresista no vota en obediencia a una decisión de bancada debidamente adoptada y expresada (caracteres que permiten diferenciar la actitud individual, aislada, de quien se sustrae *motu proprio* al deber de voto, de la conducta colectiva de trascendencia política) el congresista debe acreditar por cualquier medio, V. Gr., a través del registro de asistencia, o del texto del acta de sesión.
- Ahora, el alcance del mérito probatorio del registro de asistencia varía según el tipo de voto que haya operado frente al proyecto de acto legislativo, de ley o de moción de censura. Veamos las siguientes hipótesis:
 - a) Si la votación del proyecto operó en modalidad nominal y esta permite constatar el voto del congresista en cuestión, poca o ninguna utilidad presta el registro de asistencia para desvirtuar la presunción de su presencia en la sesión.
 - b) Si ha operado esta misma modalidad de voto, pero, a diferencia de la hipótesis precedente, no se logra establecer por esta vía que el congresista votó, no le bastará a aquel, para acreditar su asistencia a la sesión, con demostrar su inclusión en el registro de asistencia. En tal caso, el congresista deberá abonar el mérito de esa prueba, con otras que den cuenta de su efectiva comparecencia a la sesión y de la razón por la que su voto no aparece en el registro de votantes.
 - c) Si el congresista registró su asistencia y la votación fue ordinaria, se presume su presencia en la sesión y la carga probatoria de la inasistencia que se le reproche, recae sobre el accionante.
 - d) Si en la misma sesión se sometió a votación más de un proyecto, con modalidades de votación diferente, y sólo se puede constatar el registro de voto efectivo en una de ellas, la corroboración de la presencia del congresista con el registro de asistencia, conducirá a la inferencia de su asistencia a la sesión, conforme a una interpretación literal y restrictiva de la causal, en beneficio de los derechos políticos fundamentales.

²³ Radicado 11001-03-15-000-2018-00780-00, actor: Adriana María Posso Rodríguez, sentencia del 26 de abril de 2018.

2.4.1.2 Que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones.

El Congreso de la República tiene 5 tipos de sesiones de acuerdo con la regulación del artículo 85 de la Ley 5 de 1992. Estas son: ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

- ✓ Las sesiones ordinarias se adelantan durante el periodo comprendido 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,*” es decir, en ellas los congresistas pueden reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el Gobierno y la administración.²⁴ Dos periodos de sesiones ordinarias componen una legislatura.
- ✓ Las sesiones extraordinarias, se realizan por convocatoria del Gobierno para los asuntos que someta a su consideración y durante el tiempo que éste señale, sin perjuicio de la función de control político.²⁵
- ✓ Las sesiones especiales son que aquellas que convoca el Congreso, por derecho propio, estando en receso, en virtud de los estados de excepción.²⁶
- ✓ 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.
- ✓ Como sesiones reservadas se entienden las que así dispongan las Cámaras y sus Comisiones, a propuesta de sus Mesas Directivas, o por solicitud de un ministro o de la quinta parte de sus miembros, y en consideración a la gravedad del asunto que impusiere la reserva. A esta determinación precederá una sesión privada, en la cual exprese el solicitante los motivos en que funda su petición.

Como el numeral 2 de del artículo 183, Superior no exige que sea en una determinada categoría de sesiones, la inasistencia puede ser en cualquiera de ellas, eso sí condicionada a que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

2.4.1.3 Tercer y cuarto requisitos: **que la inasistencia se verifique en seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.**

Para desarrollar este presupuesto, la Sala debe partir de las obligaciones de los congresistas, porque es allí donde se evidencia la importancia de la labor encomendada, por los electores, en virtud del principio democrático.

Según la Constitución Política²⁷ corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer leyes y ejercer control político. La relevancia y trascendencia política, económica y social de estas tres funciones explica que la inasistencia del congresista a un número determinado de sesiones de la

²⁴ Artículo 114 de la Constitución.

²⁵ Artículo 138 *ídem*.

²⁶ Artículos 212, 213 y 215 *ídem*.

²⁷ Artículo 114.

Corporación legislativa en las que se tomen decisiones sobre ellas, bien por que se voten proyectos de ley, proyectos de actos legislativo o proposiciones de moción de censura, de lugar a la pérdida de la investidura del Congresista inasistente.

Para garantía del conocimiento antelado del orden del día por parte de los Congresistas, el artículo 160 de la Constitución fue adicionado con las siguientes proposiciones: *Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.* Por tanto, los congresistas no pueden excusar su inasistencia a una sesión de la Cámara a la que pertenecen, pretextando desconocimiento del orden del día²⁸.

La asistencia de los congresistas a tales sesiones denota el cumplimiento de estos, como representantes del pueblo, de unas responsabilidades democráticas frente a los electores en relación con la formación o modificación de la Constitución y la leyes, o con el ejercicio del poder de control político, de las que no pueden sustraerse, en los términos y condiciones ya señalados, so pena de perder su investidura.

Ahora bien, la expresión *asistencia*, en el contexto normativo objeto de análisis, debe interpretarse con sentido teleológico, siempre en relación con la garantía de la debida atención de los fines que se persiguen con el tratamiento de los asuntos que conforman el orden del día. Recientemente, esta Corporación sostuvo que *“... dada la dinámica que es propia de la actividad parlamentaria, debe entenderse que ese deber de asistir a las sesiones plenarias del Congreso en las cuales se van votar proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura, no es sinónimo de permanencia sino de presencia. En este sentido, ese deber ha de ser interpretado con cierta flexibilidad, pues obviamente no implica que un congresista no pueda retirarse por momentos del recinto en donde tiene lugar la sesión plenaria, siempre y cuando ello no lo lleve a desatender los propósitos de la convocatoria, que se encuentran precisados al aprobarse el orden del día y que, en el caso de los proyectos de acto legislativo o de ley, han sido anunciados en sesión anterior”*²⁹.

2.4.1.4 Que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor.

Este elemento está directamente relacionado con el tipo de responsabilidad exigido en la pérdida de investidura, que a voces del artículo 1 de la Ley 1881 de 2018, es de naturaleza subjetiva. Por tanto, el juicio que se adelante para establecer este tipo de responsabilidad debe desarrollarse de modo que conduzca a la evaluación de la conducta del demandado en términos que permitan establecer si existe alguna razón que justifique su inasistencia a las reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

²⁸ La Corte Constitucional, en Sentencia C-335 de 2014, indicó que, el anuncio previo busca permitir que los congresistas puedan conocer con la debida anticipación los proyectos y demás asuntos que serán sometidos a su consideración, y que los ciudadanos y organizaciones sociales que puedan tener interés en ellos, tengan acceso a la información y a una participación política oportuna.

²⁹ Sentencia de 5 de marzo de 2018, Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI) Actor: Johann Wolfgang Patiño Cárdenas, Demandado: Luz Adriana Moreno Marmolejo.

Ahora bien, las excepciones a la inasistencia al margen de la fuerza mayor, están enlistadas en los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1994.

Para que medie la fuerza mayor, es necesario que el hecho sea imprevisible e irresistible para el demandado, como así lo dispone el artículo 64 del Código Civil, es decir, que sea un hecho externo al sujeto, que no se derive de su conducta.

Por su parte, el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, indica que, las ausencias de los congresistas a las sesiones pueden justificarse en los siguientes casos: incapacidad física debidamente comprobada, el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o la autorización que consigne la Mesa Directiva o el presidente la respectiva Corporación conforme al reglamento.

En concordancia, el artículo 124 de la misma Ley 5 de 1992, dispone que los senadores y representantes puedan excusarse de votar, con autorización del presidente, *“cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate”*.

Es necesario resaltar que, el trámite de las excusas tiene formalidades, como lo señala el párrafo del artículo 90 ibídem, de manera que quien haga uso de ellas debe cumplirlas para que la inasistencia pueda validarse. Ahora, pueden existir otras situaciones expresamente previstas en la Constitución y en la ley, que expliquen la ausencia del congresista a las sesiones de la plenaria al momento de la votación, en ese evento, le corresponderá al juez del proceso de pérdida de investidura valorarlos – siempre que se hayan alegados y se encuentren demostrados– a fin de establecer si razonablemente justifican su inasistencia.

Conforme a lo expuesto, la Sala, analizará en el caso puesto a su consideración, uno a uno los presupuestos relacionados.

3.0 Caso concreto

Antes de iniciar el análisis del caso concreto, la Sala Especial de Decisión Diecisiete debe hacer las siguientes precisiones:

- La certificación expedida por el secretario general de la Cámara de Representantes, en la cual indicó que *“...revisadas las gacetas del Congreso contentivas a las Sesiones Plenarias de la Cámara de Representantes para los días 06 y 26 de agosto; 02, 03, 09, y 30 de septiembre; 04, y 11 de noviembre, 01 y 03 de diciembre de 2014, y como consta en el registro de asistencia publicado en las actas de plenaria referidas en el literal a), se constató que el Representante a la Cámara RAYMUNDO ELÍAS MÉNDEZ BECHARA, asistió a las sesiones plenarias en cuestión, motivo por el cual no presentó excusas por inasistencia,”* es un documento público que se presume auténtico. Sin embargo, su contenido no puede constituir plena prueba de «la asistencia» del congresista a las sesiones correspondientes, pues envuelve, tan sólo, una atestación de que el ex congresista registró su asistencia o contestó el llamado a lista, vale decir, que se encontraba en el recinto al inicio de la sesión o en el momento en que ingresó a ella.

Hecha la anterior precisión, la Sala Especial de Decisión procede a verificar, en relación con cada una de las sesiones a las que se ha dicho que el congresista

Raymundo Elías Méndez Bechara habría inasistido, si tal reproche tiene fundamento, y si el acusado inasistió a más de 6 plenarias dentro de un mismo periodo de sesiones, sin que mediara excusa o razón válida para desatender el estudio y votación de proyecto o proyectos de acto legislativo, ley o moción de censura que allí tuvo efecto. Bajo ese entendido, la Sala constará si el congresista contestó la lista, si permaneció en la sesión plenaria, si votó los proyectos presentados a consideración de la Corporación, la modalidad de la votación que en cada caso se empleó, es decir, si el voto fue ordinario, nominal o reservado; si la bancada votó, si el congresista excusó en debida forma su inasistencia, si exteriorizó algún impedimento o, si pese a que en ese momento no votó, demostró en este proceso haber asistido a la sesión.

La información para resolver el problema jurídico, se extrae de las Gacetas Oficiales del Congreso que fueron aportadas por el Secretario General de la Cámara de Representantes, documentos que se presumen auténticos y que revelan, en general, hechos indicadores de la asistencia y permanencia de los parlamentarios.

La metodología seguida para resolver el asunto planteado, será la de registrar en un cuadro, la sesión en la que tuvo lugar la conducta cuestionada, incluyendo la fecha de la plenaria, el número de la gaceta, el número del acta, registro de asistencia, la fecha y hora del inicio y finalización de la sesión, si el congresista contestó a la lista, la hora en la que ingresó a la sesión, si presentó excusa o impedimento, el nombre del proyecto estudiado y discutido, las votaciones surtidas y la hora registrada de la votación, y si el congresista Méndez Bechara votó o no los respectivos proyectos.

A partir de estos elementos objetivos, la Sala definirá si se tipifican o no los presupuestos de la causal imputada al congresista enjuiciado.

El periodo que corresponde a las sesiones que fueron denunciadas, es el “ordinario” que corre entre el 20 de julio al 16 de diciembre de 2014, dentro de la legislatura del 20 de julio de 2014 al 20 de julio de 2015.

SESIÓN PLENARIA DEL 6 DE AGOSTO DE 2014	
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA
GACETA	485 DE 2014
ACTA	7
REGISTRO DE ASISTENCIA	3:01 p.m.
TIPO DE REGISTRO	ELECTRÓNICO
INICIO SESIÓN	3:13 p.m.
FINALIZACIÓN SESIÓN	6:59:26 p.m.
ASISTENCIA	SI
ENTRADA	3:57:38 p.m.

EXCUSA	NO TIENE
IMPEDIMENTO	NO TIENE
PROYECTO DISCUTIDO	Proyecto de Ley 168/13 - <i>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”</i> suscrito en la ciudad de Bruselas Reino de Bélgica el 25 de junio de 2013.
VOTACIÓN	0005 (proyecto de Ley 168/13 - aplazar hasta próxima sesión/ 4:23:10pm - 4:37:32pm): NO VOTO
	0007 (proyecto de Ley 168/13 - verificación quorum/ 6:32:12pm – 6:42:20pm) NO VOTO
	0002 (proyecto de Ley 168/13 - informe con el que termina la ponencia/ 6:43:41pm- 6:54:56pm) NO VOTO

De lo ocurrido en la plenaria del 6 de agosto de 2014, la Sala puede inferir lo siguiente:

El congresista Raymundo Elías Méndez Bechara entró a la sesión a las 15.57 p.m., para contestar el llamado a lista, es decir, 44 minutos más tarde del inicio de aquella y 55 minutos luego de la apertura del registro de asistencia. La sesión empezó a las 3:13 p.m. y concluyó a las 18.59 p.m.; en ese lapso, se votó el proyecto de Ley 168 de 2013, que obtuvo 79 votos por el SÍ y 7 por el NO.

En el registro de votaciones que conformó el quórum reglamentario no hay constancia de que el congresista Méndez Bechara hubiera votado el proyecto de ley, pese a que se hicieron 3 votaciones. Tampoco hay evidencia en la Gaceta 485, que haya presentado de su parte, una excusa o un impedimento antes, durante o después de la sesión, ni que hubiera intervenido en la misma con una moción, sugerencia o concepto.

En la contestación de la demanda, no se hizo referencia a esta plenaria, ni se explicó la razón por la cual él no votó, por lo que se puede establecer, de acuerdo a lo reseñado, que si bien se probó que contestó el llamado a lista, hay un indicio grave de que no asistió a la plenaria, pues como se dijo, no aparece registrado su voto individual, ni hay constancia de su voto en el informe del resultado de las votaciones de bancada. En este informe, al contarse los votos por el SI, por el NO y NO VOTADOS, no aparece constancia que indique que habiendo estado

presente el señor Méndez Bechara, este hubiera dejado de votar por dispensa del presidente de la corporación, en virtud de lo previsto en los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1992.

Bajo ese entendido, la Sala infiere que el acusado inasistió a la sesión plenaria de Cámara de Representantes que se desarrolló el 6 de agosto de 2014, en la que se votó el informe de ponencia del proyecto de ley 168 de 2013.

SESIÓN PLENARIA DEL 26 DE AGOSTO DE 2014				
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA			
GACETA	604 DE 2014			
ACTA	11			
REGISTRO DE ASISTENCIA	3:18.25PM			
TIPO DE REGISTRO	ELECTRÓNICO			
INICIO SESIÓN	3:27PM			
FINALIZACIÓN SESIÓN	9:30:53PM			
ASISTENCIA	SI			
ENTRADA	3:29:13PM			
EXCUSA	NO TIENE			
IMPEDIMENTO	NO TIENE			
PROYECTO DISCUTIDO	<p>Proyecto de Ley 198/14 - <i>“por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Escalona y se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana”.</i></p> <p>Proyecto de Ley 194/14 – <i>“por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones”.</i></p>			
VOTACIÓN	0005 proyecto de Ley 198/14 - artículo 7 proposición Modificación	4:59:43pm- 5:04:13pm	NEGADO	NO VOTÓ

	0008 proyecto de Ley 198/14 – modificación artículo 10	5:06:11pm– 5:11:22pm	NEGADO	NO VOTÓ
	0001 proyecto de Ley 194/14 - impedimentos HHRR Rodrigo Lara y Fabio Arroyave	5:20:56pm– 5:28:11pm)	APROBADO	NO VOTÓ
	0002 proyecto de Ley 194/14 – informe final con ponencia que solicita que se le dé segundo debate	7:07:07pm– 7:11:26pm)	APROBADO	NO VOTÓ
	0004 proyecto de Ley 194/14 - bloque de artículos sin proposición	7:22:43pm– 7:27:41pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0005 proyecto de Ley 194/14 - artículo 1 con proposición avalada	8:28:01 – 8:35:14pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0006 proyecto de Ley 194/14 - artículo 3 ponencia	8:38:51pm– 8:45:21pm)	APROBADO	NO VOTÓ
	0007 proyecto de Ley 194/14 - artículos 9 proposición avalada y art 10 ponencia	8:49:05pm– 9:05:04pm)	APROBADO	NO VOTÓ

	0008 (proyecto de Ley 194/14 - artículos nuevo avalado)	9:12:30pm– 9:15:36pm)	APROBADO	NO VOTÓ
	011 proyecto de Ley 194/14 - título y pregunta - ¿quiere que este proyecto se convierta en ley de la República?	9:16:52pm– 9:21:41pm	APROBADO	NO VOTÓ

De los elementos relevantes de la sesión del 26 de agosto de 2014, la Sala, establece que:

El registro de asistencia se abrió a las 3.18 minutos de la tarde, la plenaria se inició a las 3.27 p.m., y concluyó a las 9.30 de la noche. El congresista Raymundo Elías Méndez Bechara entró a la sesión a las 3.29 p.m., es decir, 2 minutos después de su inicio. Durante la sesión, se votaron los proyectos de Ley 194 y 198 de 2014.

El registro de votaciones da cuenta que el congresista Méndez Bechara no votó ninguno de los dos proyectos de ley, pese a que se hicieron 10 votaciones.

Tampoco hay constancia en la Gaceta 604, que el acusado haya presentado una excusa o un impedimento, antes, durante o después de la sesión, ni tampoco hay prueba de que hubiera hecho alguna intervención.

En la contestación de la demanda, el acusado no hizo referencia a esta plenaria, razón por la cual no explicó el motivo por el que el congresista no votó los proyectos de ley.

Así las cosas, la Sala concluye que, si bien está probado que Raymundo Elías Méndez Bechara contestó el llamado a lista, no **asistió** a la plenaria, pues como se verificó, no aparece constancia de su voto individual, ni hay constancia de su voto en el informe del resultado de las votaciones de bancada. En este informe, al contarse los votos por el SI, por el NO y NO VOTADOS, no aparece constancia que indique que habiendo estado presente el señor Méndez Bechara, este hubiera dejado de votar por dispensa del presidente de la corporación, en virtud de lo previsto en los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1992.

De conformidad con lo expuesto, la Sala infiere que el acusado inasistió a la sesión plenaria de Cámara de Representantes que se desarrolló el 26 de agosto de 2014, en la que se votaron los proyectos de ley 198 de 2014 y 194 de 2014. **Es decir, con este, suman 2 inasistencias en el mismo periodo.**

SESIÓN PLENARIA DEL 2 DE SEPTIEMBRE DE 2014				
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA			
GACETA	531 DE 2014			
ACTA	13			
REGISTRO DE ASISTENCIA	2:32:53pm			
TIPO DE REGISTRO	ELECTRÓNICO			
INICIO SESIÓN	3:44pm			
FINALIZACIÓN SESIÓN	7:03:48pm			
ASISTENCIA	SI			
ENTRADA	2:58:11pm			
EXCUSA	NO TIENE			
IMPEDIMENTO	NO TIENE			
PROYECTO DISCUTIDO	Proyecto de Ley 148/13 - <i>“por medio del cual se modifica la Ley 686 de 2001”.</i>			
VOTACIÓN	0001 proposiciones comisiones de viajes	4:46:33pm-4:56:43:13pm	NO MAYORÍA REQUERIDA	NO VOTÓ
	0006 proyecto de Ley 148/13 - artículo 2 con proposiciones Hugo González y otro	6:08:27pm – 6:15:45pm)	APROBADO	NO VOTÓ

De la sesión del 2 de septiembre de 2014, la Sala, puede concluir lo siguiente:

El registro de asistencia se abrió a las 2:32 minutos de la tarde, la sesión se inició a las 3.44 p.m. y la plenaria concluyó a las 7.03 de la noche, en ese lapso, se votó el proyecto de Ley 148 del 2013. El congresista Raymundo Elías Méndez Bechara entró a la sesión a las 2.58 p.m.

Por su parte, el registro de votaciones no da cuenta que el congresista Méndez Bechara haya votado el proyecto de ley. Tampoco hay constancia, en la Gaceta 531, de excusa o manifestación de impedimento de su parte, para justificar su inasistencia a la plenaria o la abstención de voto frente al proyecto de ley; ni de dispensa por la Presidencia de la Corporación a su deber de votar, en los términos de los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1992.

En la contestación de la demanda, respecto de esta sesión, adujo el defensor, que el artículo 92 de la Ley 5 de 1992³⁰, permite que, luego de transcurrida una hora sin presentarse el quórum requerido, los asistentes puedan retirarse, hasta nueva convocatoria.

Al respecto la Sala observa que el artículo 92 al que alude el acusado se encuentra ubicado estructuralmente, en la ley, a continuación de la regulación sobre el inicio de la sesión, y que tiene por objeto apremiar a los ausentes cuando, llegada la hora de iniciación de la plenaria, no estuviere conformado el quórum reglamentario. En tal caso, como afirma el ex congresista, si pasada una hora no se conforma el quorum, los asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria.

Sin embargo, para este Colegiado, la regla en cita no excusa al ex congresista Méndez Bechara de su ausencia en la plenaria, pues se observa que en el Acta 13 publicada en la Gaceta 531 de 2014, el secretario general de la Cámara de Representantes, informó al inicio de la plenaria, la existencia de quórum deliberatorio y lo mismo hizo, minutos más tarde, con el decisorio, de manera que no se da el supuesto que trae el artículo 92, sobre la inexistencia del “quorum requerido,” razón por la que no hay ninguna justificación respecto del demandado, bajo el amparo de esta regla, para ausentarse de la sesión y no votar el proyecto. De hecho, no le cabe ninguna duda a la Sala que, el conteo numérico del quórum deliberatorio, se conformó con el ingreso al registro de asistencia del representante acusado.

En este punto, cabe reiterar lo que expuso recientemente esta Corporación³¹ al señalar que dado el número de representantes, “...resulta claro que el Subsecretario de la Cámara no tiene un control absoluto de la presencia de esos 167 congresistas durante el desarrollo de la sesión plenaria, más aún cuando el registro de asistencia se realiza en los momentos previos a la apertura de la sesión y cuando por disposición de la mesa directiva, en algunos casos excepcionales se procede a verificar el quórum en el curso de la misma.”

En efecto, es muy difícil mantener un control permanente y personal sobre la asistencia, y por consiguiente, los mecanismos de verificación de la presencia de los congresistas durante la sesión, sin duda remiten, no sólo al registro de asistencia, sino a la constatación de las intervenciones del congresista, al ejercicio del voto de su parte, así como a las excusas por inasistencia y a la verificación de las demás situaciones administrativas y jurídicas que puedan presentarse, antes, durante y después de cada plenaria.

Conforme a lo expuesto, constituye un indicio grave el hecho de que el congresista, a pesar de haber contestado el llamado a lista, cuando se inició la votación, no votara, circunstancia indicativa de que se ausentó en el curso de la sesión. Se suman así, **3 inasistencias en el mismo periodo.**

SESIÓN PLENARIA DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2014	
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA

³⁰ ARTÍCULO 92. APREMIO A AUSENTES. Si llegada la hora para la iniciación de la sesión no hubiere el quórum reglamentario, el Presidente apremiará a quienes no han concurrido para que lo hagan. Transcurrida una hora sin presentarse el quórum requerido, los asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria.

³¹ Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2018, radicación 11001-03-15-000-2018-00318-00, actor: Johann Wolfgang Patiño Cárdenas.

GACETA	547 DE 2014			
ACTA	14			
REGISTRO DE ASISTENCIA	3:32:47pm			
TIPO DE REGISTRO	ELECTRÓNICO			
INICIO SESIÓN	4:18pm			
FINALIZACIÓN SESIÓN	6:52:24pm			
ASISTENCIA	SI			
ENTRADA	3:43:33pm			
EXCUSA	NO TIENE			
IMPEDIMENTO	NO TIENE			
PROYECTO DISCUTIDO	Proyecto de Ley 176/13 - <i>“por la cual se modifican los artículos 8° y 9° de la ley 1225 de 2008 y se dictan otras disposiciones”</i> .			
VOTACIÓN	0006 proyecto de Ley 176/13 - art 2 propuesta de subcomisión	5:09:353pm-5:22:44pm	APROBADO	NO VOTÓ

El análisis de lo sucedido en la sesión del 3 de septiembre de 2014, tiene la misma línea de desarrollo al seguido por la Sala frente al examen de las incidencias de la plenaria del 2 de septiembre, pues la defensa, en relación con esta sesión insinúa, con la simple cita del artículo 92 de la Ley 5 de 1992, que dado que esta empezó un hora más tarde de la hora citada, él podía ausentarse de la plenaria, hasta nueva convocatoria.

En este caso, el registro se abrió a las 3.32 p.m., se inició la sesión a las 4.18 p.m. y finalizó a las 6.52 p.m. en ese lapso, se votó el proyecto 176 de 2013.

El congresista Méndez Bechara registró su entrada a las 3.43 p.m., sin embargo, su nombre no aparece registrado en el listado de los votantes individuales, así como tampoco en las votaciones de la bancada, en términos que den cuenta de su presencia y que indiquen que dejó de votar por autorización del presidente de la corporación, en los casos permitidos por la ley.

Además, no hay constancia en el Acta de requerimiento o apremio alguno a los ausentes, por falta del quórum requerido para sesionar.

En conclusión, para la Sala Especial de Decisión, hay un indicio grave de que el congresista, pese haber contestado la lista, en realidad no estuvo en la plenaria. Entonces, con esta, cuentan **4 inasistencias, en un mismo periodo**, por parte del acusado, a sesiones en las que se votaron proyectos de ley.

SESIÓN PLENARIA DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2014				
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA			
GACETA	565 DE 2014			
ACTA	15			
REGISTRO DE ASISTENCIA	3:05 p.m.			
TIPO DE REGISTRO	ELECTRÓNICO			
INICIO SESIÓN	4:23 p.m.			
FINALIZACIÓN SESIÓN	6:40:37 p.m.			
ASISTENCIA	SI			
ENTRADA	4:16:30 p.m.			
EXCUSA	NO TIENE			
IMPEDIMENTO	NO TIENE			
PROYECTO DISCUTIDO	Proyecto de Ley 014/13 - <i>“por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores hurtados”</i> .			
VOTACIÓN	0004 aplazamiento elección representantes ante el Parlamento Andino	4:31:55pm-4:34:32pm	NEGADA	NO VOTÓ
	0001 proyecto Ley 014/13 - impedimento Álvaro López	5:49:47pm-6:06:53pm	APROBADO	NO VOTÓ

De la sesión del 9 de noviembre de 2014, la Sala deduce lo siguiente:

El registro de asistencia se abrió a las 3:05 minutos de la tarde, la sesión se inició a las 4.23 p.m. y la plenaria concluyó a las 6.40 de la noche. El congresista Raymundo Elías Méndez Bechara entró a la sesión a las 4.16 p.m. En ese lapso, se votó la elección de los representantes ante el Parlamento Andino y un impedimento del congresista Álvaro López Gil. Pese a que se discutió parte del proyecto de Ley 014 del 2013, no se votó.

El registro de votaciones da cuenta que el congresista Méndez Bechara no votó, ni la elección de los representantes ante el Parlamento Andino, ni el impedimento.

Tampoco hay constancia, en la gaceta 565/14, que el congresista haya presentado una excusa o un impedimento para no asistir a la plenaria, ni que haya sido dispensado por el presidente de la Corporación de votar, conforme con lo dispuesto en los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1992.

En la contestación de la demanda, respecto de esta sesión, adujo el defensor, que el artículo 92 de la Ley 5 de 1992³², permite luego de transcurrida una hora sin presentarse el quórum requerido, que los asistentes puedan retirarse hasta nueva convocatoria.

Para la Sala, el argumento de la defensa deviene irrelevante frente al hecho de que en esa sesión, no se votó el proyecto de ley 014 de 2013, como inicialmente estaba previsto, por consiguiente, **su ausencia en las votaciones es inane para efectos de la causal invocada.**

SESIÓN PLENARIA DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2014				
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA			
GACETA	709 DE 2014			
ACTA	21			
REGISTRO DE ASISTENCIA	2:50:27pm			
TIPO DE REGISTRO	ELECTRÓNICO			
INICIO SESIÓN	3:51pm			
FINALIZACIÓN SESIÓN	7:12:37pm			
ASISTENCIA	SI			
ENTRADA	4:37pm			
EXCUSA	NO TIENE			
IMPEDIMENTO	NO TIENE			
PROYECTO DISCUTIDO	Proyecto de Ley 076/13 – “por medio de la cual se reglamenta la destinación de la maquinaria pesada incautada en actividades ilícitas, se crea el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada y se dictan otras disposiciones”.			
VOTACIÓN	0008 proyecto de Ley 076/13 – Propuesta Edgar Gómez aplazar	5:04:12pm- 5:14:07pm	NEGADA	NO VOTÓ

³² ARTÍCULO 92. APREMIO A AUSENTES. Si llegada la hora para la iniciación de la sesión no hubiere el quórum reglamentario, el Presidente apremiará a quienes no han concurrido para que lo hagan. Transcurrida una hora sin presentarse el quórum requerido, los asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria.

	0002 proyecto Ley 076/13- informe con el que termina la ponencia que solicita que se dé segundo debate	5:35:47pm– 5:47:59pm	APROBADA	NO VOTÓ
	0004 proyecto Ley 076/13- bloque de artículos sin proposición (arts. 1, 5, 7 y 9)	5:52:14pm– 6:04:07pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0005 proyecto Ley 076/13 - bloque de artículos con proposiciones avaladas (arts. 2, 6 y 8)	6:11:58pm– 6:30:27pm	ARPOBADO	NO VOTÓ

Respecto de la sesión del 30 de septiembre de 2014, la Sala establece lo siguiente:

El registro de asistencia se abrió a las 2:50 minutos de la tarde, la sesión se inició a las 3.51 p.m. y la plenaria concluyó a las 7.12 minutos de la noche. El congresista Raymundo Elías Méndez Bechara entró a la plenaria a las 4.16 p.m., en ese lapso, se votó el Proyecto de Ley 076 de 2013, con 80 votos positivos y ninguno negativo.

Sin embargo, el registro de votaciones da cuenta que el congresista Méndez Bechara no votó el proyecto de ley, ni electrónicamente, ni manualmente. No se evidencia constancia en el acta 21 publicada en la Gaceta 709/14, que aquel hubiera presentado impedimento para participar en la votación del proyecto, o excusa por su inasistencia a la plenaria y votar el proyecto de ley. Tampoco hay evidencia de que hubiera sido dispensado por el presidente de la Corporación de votar, conforme con lo previsto en los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1992. De hecho, se observa que en el acta se informó que ningún Representante presente dejó de votar.

En la contestación de la demanda, el defensor no hizo ninguna referencia a esta sesión plenaria.

En consecuencia, para la Sala, el exrepresentante Raymundo Elías Méndez Bechara, contestó el llamado a lista a las 4.37 p.m. y se ausentó de la sesión, pues según consta en el Acta 21, a las 5:04 p.m. se votó la proposición de aplazamiento de la sesión, presentada por el representante Edgar Gómez, (la cual fue negada) y para ese momento ya no estaba el enjuiciado, como se verifica con la ausencia de su voto. Continuó la sesión, con la votación del proyecto de ley 076, por el informe con el que termina la ponencia, que empezó a las 5:35 y finalizó a las 5:47, cuyo resultado fue de 86 votos por el SÍ y 2 por el NO., y tampoco se vislumbra el voto de Méndez Bechara. El mismo patrón se repite, en la tercera y cuarta votación. La primera se hace por el bloque de artículos sin proposición y la segunda, con proposiciones avaladas, las cuales se inician a las 5:52 p.m. y 6:11 y terminan a las 6.04 y 6:30 p.m., con 81 y 80 votos. No se registró en el tiempo en que duró la sesión que el ex congresista haya intervenido de alguna manera, es decir, con proposiciones o debates sobre el proyecto de ley.

Bajo ese entendido, esta sería la **quinta sesión a la que el exrepresentante Raymundo Elías Méndez Bechara, no asistió en el mismo periodo de sesiones.**

SESIÓN PLENARIA DEL 4 DE NOVIEMBRE DE 2014	
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA
GACETA	175 DE 2015
ACTA	31
REGISTRO DE ASISTENCIA	2:22:20 p. m.
TIPO DE REGISTRO	ELECTRÓNICO
INICIO SESIÓN	3:15 p.m.
FINALIZACIÓN SESIÓN	8:41:59 p .m.
ASISTENCIA	SI
ENTRADA	6:57 p.m.
EXCUSA	NO TIENE
IMPEDIMENTO	NO TIENE
PROYECTO DISCUTIDO	<p>Proyecto de Ley 030/14 – <i>“por la cual se expiden algunas disposiciones relativas al régimen jurídico aplicables a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de tecnologías de la información y las comunicaciones”</i>.</p> <p>Proyecto de Acto Legislativo 126/14 – <i>“por medio del cual se hacen congruentes los períodos de las autoridades de los distintos niveles de Gobierno”</i>.</p>

VOTACIÓN	0002 Propuesta Oscar Bravo de modificación orden del día	3:28:16pm– 3:39:05pm	NEGADO	NO VOTÓ
	0001 proyecto Ley 030/14-impedimentos Jairo Castiblanco y otros	3:46:07pm 4:08:16pm	NEGADO	NO VOTÓ
	0001 (proyecto Ley 030/14-impedimentos Mauricio Gómez y Oscar Sánchez	4:10:22pm– 4:36:52pm	NEGADO	NO VOTÓ
	0005 proyecto de Acto Legislativo 126/14 – impedimentos Fabio Arroyave y otros	5:53:15pm- 6:17:32pm	NEGADOS	NO VOTÓ
	0010 proyecto de Acto Legislativo 126/14 – impedimentos Sara Piedrahita y otros	6:20:50pm– 6:50:08pm	APROBADOS	NO VOTÓ

De la sesión plenaria del 4 de noviembre, observa la Sala que, el ex congresista Raymundo Elías Méndez Bechara, si bien registró su asistencia, no estuvo presente en las diversas votaciones que se surtieron a partir de la solicitud de cambio del orden del día y luego, de los impedimentos que fueron presentados por otros congresistas.

La delegada del Ministerio Público indicó que en su sentir, los impedimentos no hacen parte esencial del proyecto de acto legislativo, pese a que la Sala de Decisión número 8, en reciente sentencia del 19 de septiembre de 2018 dijo que si lo eran.

La Sala Especial de Decisión No. 8 sostuvo lo siguiente:

“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 presidenciales*³³.

*Todos estos asuntos se mencionan no de forma taxativa, sino meramente enunciativa, pues, entiende la Sala que, de igual forma, existe variedad de situaciones propias de los proyectos de ley y de acto legislativo e inherentes a su trámite formativo, cuyas votaciones devienen en imprescindibles en aras de su transformación final; verbigracia, materias como los impedimentos, proposiciones relacionadas, ponencias negativas, entre otras*³⁴.

Aunque ese tema no ha sido particularmente desarrollado en otras providencias, si se ha sostenido que, si bien los proyectos de ley y de acto legislativo conforman una unidad, no puede perderse de vista que sus componentes esenciales son el informe de ponencia, el articulado, las proposiciones, el título, el informe de conciliación y el informe de objeciones presidenciales, que se debaten y son votados por separado, conforme avanza su trámite en el Congreso³⁵.

Esta Sala Especial, a partir de un entendimiento sistemático de las normas y de una interpretación teleológica y pragmática, fija su posición respecto de si los impedimentos hacen parte esencial del proyecto de ley para contabilizar las sesiones a las que inasistió el entonces congresista, con miras a constatar la adecuación de su conducta al tipo de la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política.

El artículo 182 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 268-6 de la Ley 5ª de 1992 dispone que es deber de los congresistas “*poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración*”. En concordancia con esta norma, el artículo 268-7 de la misma ley, les impone el deber de “*cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés*”.

A su vez, los artículos 291 a 293 de la Ley 5ª de 1992, regulan lo atinente a la declaración, comunicación y los efectos de los impedimentos. El artículo 291 se refiere a la declaración de los impedimentos por los congresistas, así: “*Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés*”. Su comunicación se regula en el artículo 292 ibídem, en los siguientes términos: “*Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento*”; y sus efectos se consagran en el artículo 293 así: “*Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la*

³³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de septiembre de 2014, rad. 11001-03-24-000-2012-00220-00.

³⁴ Consejo de Estado, Radicado 11001-03-15-000-200-02332-00.

³⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de agosto de 2017. Solicitante: Fabio Mauricio Ochoa Quiñonez y sentencia del 5 de marzo de 2018, radicado 11001-03-15-000-2018-00318-00, petionario: Johan Wolfgang Patiño Cárdenas, entre otras, en las que se ha sostenido la misma posición.

votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista. (...)”.

En armonía con esta última disposición, el artículo 124 de la Ley 5ª de 1992, establece que los congresistas sólo podrán excusarse de votar, no por decisión propia sino con autorización del respectivo Presidente, *“cuando al verificarse una votación no haya[n] estado presente[s] en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta[n] tener conflicto de intereses con el asunto que se debate”*.

Si el congresista no se declara impedido, la ley permite que otro parlamentario formule solicitud de recusación en su contra. Para efectos de este análisis, ha de tomarse en consideración que los impedimentos y las recusaciones tienen las mismas causales y propósitos, pero con trámite diferente ante la cámara que lo presente o ante la Comisión de Ética (Ley 5ª de 1992, artículos 58, 59, 294 y 295).

Ahora bien, el procedimiento legislativo establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, comprende estas etapas: *“Primera, iniciativa; segunda, publicación del proyecto; tercera, discusión; cuarta, anuncio o aviso de votación -que este es el nuevo requisito según lo estableció la Reforma Política en su artículo 8º, hoy artículo 163, inciso segundo-; quinto, aprobación; sexto, sanción presidencial; séptimo, promulgación; octavo, vacancia de la ley; y, noveno, vigencia de la ley³⁶”*.

La Corte Constitucional en diversas sentencias ha sostenido que los impedimentos y recusaciones son circunstanciales³⁷. En una de las sentencias sobre la exequibilidad del Acto Legislativo No. 01 de 2003, sostuvo lo siguiente:

De donde resulta que cuando el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, establece que ningún “proyecto de ley” será sometido a “votación” en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado, lo que quiere significar es que el anuncio tan sólo resulta exigible para la decisión definitiva mediante la cual se aprueba o no el texto de la ley, y por extensión de los actos legislativos, una vez haya culminado el debate parlamentario y, por ende, se encuentren debidamente resueltas todas aquellas materias que le resultan circunstanciales, como lo son la tramitación de los impedimentos y las recusaciones.

En conclusión, a juicio de esta Corporación, la exigencia del último inciso del artículo 160 del Texto Superior, se refiere en exclusiva al anuncio previo de la votación del proyecto, mediante la cual se resuelve la aprobación definitiva de un texto de ley o de reforma constitucional, sin que pueda llegar a resultar aplicable y menos aun exigible, para la resolución de los impedimentos o de cualquier otra cuestión incidental que se presente durante el desarrollo del proceso legislativo.

La Real Academia Española define incidental como un adjetivo que *“sobreviene en algún asunto y tiene alguna relación con él”*; o, dicho de una cosa o de un hecho, accesorio, de menor importancia. Y la palabra circunstancial, como un adjetivo que: *“implica o denota alguna circunstancia o depende de ella”*.

Bajo ese entendimiento, de las reglas señaladas, que precisan el procedimiento legislativo, y del sentido gramatical de las palabras incidental o circunstancial,

³⁶ C-1040-05

³⁷ C-1040-05, C-1041-05, C-1042-05, C-1043-05, entre otras.

puede inferir la Sala que los impedimentos y recusaciones hacen parte de una etapa previa y conexas al debate y votación de un proyecto de ley o acto legislativo, que pueden presentarse o no en una sesión, y que si se exponen, suspenden el inicio del trámite legislativo propiamente dicho, para de acuerdo con la decisión de la respectiva cámara o de la Comisión de Ética, conformar debidamente el quórum deliberatorio y decisorio correspondiente y dar ahí si inicio al trámite legislativo.

Entonces, la Sala puede señalar que, compartiendo lo señalado por la doctrina constitucional, los impedimentos y recusaciones son parte “del trámite parlamentario”³⁸ y no del legislativo.

En conclusión, aquellas sesiones en las cuales se votaron solamente impedimentos, no cuentan como inasistencias para efectos de la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 Superior.

Así las cosas, para la Sala no es relevante el estudio minucioso de lo acontecido en la sesión del 4 de noviembre de 2014, dado que no se votó ninguno de los proyectos que estaban anunciados para su debate, sino la modificación del orden del día e impedimentos, por tanto, **su inasistencia es inocua para efectos de configurar la causal de pérdida de investidura endilgada.**

SESIÓN PLENARIA DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 2014	
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA
GACETA	140 DE 2015
ACTA	33
REGISTRO DE ASISTENCIA	4:34:38 p.m.
TIPO DE REGISTRO	MANUAL
INICIO SESIÓN	4:43 p.m.
FINALIZACIÓN SESIÓN	7:17:26 p. m.
ASISTENCIA	SI
ENTRADA	_____
EXCUSA	NO TIENE
IMPEDIMENTO	NO TIENE

³⁸ Ídem.

PROYECTO DISCUTIDO	Proyecto de Ley 030/14 – “ <i>por la cual se expiden algunas disposiciones relativas al régimen jurídico aplicables a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de tecnologías de la información y las comunicaciones</i> ”.			
VOTACIÓN	0009 orden del día con modificaciones	5:30:35pm– 5:40:04 p.m.	APROBADO	NO VOTÓ
	0012 proyecto de Ley 030/14 – artículo 1 y 2 y párrafo avalados	6:36:24.p.m. 7:04:09.p.m.	APROBADO	NO VOTÓ

El cuadro correspondiente a la sesión del 11 de noviembre de 2014, refleja lo siguiente:

El inicio del registro empezó a las 4:34 p.m., la sesión inició a las 4.43 p.m. y finalizó a las 7:17 p.m., en ese tiempo se votó el segundo debate del proyecto de ley No. 030 de 2014, particularmente los artículos 1 y 2 y párrafo avalado. Esa votación se inició a las 6:36 p.m., y finalizó a las 7:04 p.m., con un resultado de 71 votos, 69 electrónicos y 2 manuales.

El ex congresista Méndez Bechara hizo el registro **manual** de asistencia, sin que conste en el acta, la hora de entrada.

El Acta de Plenaria No. 33 del 11 de noviembre de 2014, da cuenta que la votación de los artículos 1 y 2 y el párrafo avalado, inició a las 6:36 p.m. y terminó a las 7:04 de la noche y que en ese lapso no estaba presente el congresista Méndez Bechara, pues no aparece su voto electrónico ni manual. Tampoco se evidencia constancia que haya presentado impedimento o excusa para no votar el proyecto de ley, ni que haya sido dispensado por el presidente de la Corporación de votar, conforme con lo previsto en los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1992. Por el contrario, se observa que, en el acta se informó que ningún Representante que estuviera presente dejó de votar.

En la contestación de la demanda, el defensor recuerda que, en la sesión del 11 de noviembre, el registro de asistencia del representante Raymundo Elías Méndez Bechara se hizo de forma manual, como consta en el Acta 33; y además, que en ella se detallan aquellos congresistas que no asistieron con excusa y sin excusa.

Tal afirmación es cierta y le permite a la Sala, concluir que, el exrepresentante Raymundo Elías Méndez Bechara, contestó el llamado a lista y se ausentó de la plenaria, pues pese a que no hay certeza de la hora en que registró su asistencia a la sesión, porque este registro se operó manualmente, sí hay evidencia de que no intervino en la discusión del proyecto, no hizo proposiciones, no hubo interpelación u objeción de conciencia de su parte y ni siquiera votó el cambio de orden del día que se inició a las 5.30 de la tarde.

Esta ausencia sumada a las anteriores, se cuenta como la sexta inasistencia, en el mismo periodo.

SESIÓN PLENARIA DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 2014

TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA			
GACETA	367 DE 2015			
ACTA	36			
REGISTRO DE ASISTENCIA	3:50:53 p.m.			
TIPO DE REGISTRO	MANUAL			
INICIO SESIÓN	4:54 p. m.			
FINALIZACIÓN SESIÓN	10:15:30 p.m.			
ASISTENCIA	SI			
ENTRADA	_____			
EXCUSA	NO TIENE			
IMPEDIMENTO	NO TIENE			
PROYECTO DISCUTIDO	<p>Proyecto de Ley 030/14 – <i>“por la cual se expiden algunas disposiciones relativas al régimen jurídico aplicables a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de tecnologías de la información y las comunicaciones”</i>.</p> <p>Proyecto de Ley 138/14 – <i>“por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010”</i>.</p>			
VOTACIÓN	0030 proyecto de Ley 030/14 – título y pregunta: si la Plenaria desea que el proyecto siga para convertirse en ley de la República	5:10:48pm– 5:22:09pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0001 proyecto de Ley 138/14 - Impedimento Pedrito Pereira	5:27:25pm– 5:46:25pm	NEGADO	NO VOTÓ

	0002 proyecto de Ley 138/14 – informe con el que termina la ponencia	6:25:33pm– 6:55:34pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0004 proyecto de Ley 138/14 – bloque de artículos 1,4,5,6,8 y 7 con aval	7:10:45pm– 7:35:02pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0011 Proyecto de Ley 138/14 – artículo 2 con proposición sin aval	8:13:54pm– 8:22:49pm	NEGADO	NO VOTÓ
	0010 proyecto de Ley 138/14 – artículo 2 propuesta HR Alejandro Chacón y otros	8:44:02pm– 8:49:09pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0005 proyecto de Ley 138/14 – artículo 2 ponencia con modificación Chacón	8:52:25pm– 8:54:31pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0006 proyecto de Ley 138/14 – artículo 3 propuesta Samuel Hoyos y otros	9:15:12 – 9:17:04pm	NEGADO	NO VOTÓ

	0005 Proyecto de Ley 138/14 – artículo 3 ponencia	9:17:44pm– 9:20:32pm	APROBAD	NO VOTÓ
	0016 proyecto de Ley 138/14 – título y pregunta: deseo de la plenaria de que continúe en trámite a ley de la república.	9:22:22pm– 9:26:27pm	APROBADO	NO VOTÓ

Según consta en el Acta No. 36 del 25 de noviembre de 2015, el registro de asistencia se abrió a las 3.50 p.m., la sesión se inició a las 4.54 p.m. y finalizó a las 10:15 de la noche. El acusado Méndez Bechara registró su asistencia manualmente y por tanto, no hay constancia de la hora de su ingreso.

El Acta de Plenaria referida, da cuenta que se votaron dos proyectos de ley, el 030 y el 138 de 2014. La primera votación, que recayó sobre el 030/14, se inició a las 6:36 p.m. y terminó a las 7:04 de la noche. Seguidamente, se continuó con el proyecto de Ley 138 de 2014, cuya discusión comenzó con un impedimento y luego, a las 6:25 p.m. con la aprobación del informe que termina la ponencia para seguir, con su articulado.

El congresista Méndez Bechara no votó de manera electrónica ni manual, de acuerdo a los registros consignados en el acta. Tampoco se evidencia que haya presentado excusa o impedimento, o haya sido dispensado por el presidente de la Corporación de votar, conforme con lo previsto en los artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1992, ni se observan intervenciones suyas en las discusiones sobre los proyectos votados.

En la contestación de la demanda, el defensor recuerda que el registro del representante Raymundo Elías Méndez Bechara se hizo de forma manual como consta en el Acta 36. Esta referencia no es un argumento defensivo sino un hecho que, además, está probado, pero que no desvirtúa el cargo que se le formula por causa de su inasistencia.

En conclusión, el exrepresentante Raymundo Elías Méndez Bechara, contestó el llamado a lista y se ausentó de la plenaria. Por consiguiente, es esta la **séptima sesión** en la que pese a haberse registrado como asistente, no demostró efectivamente su asistencia a la plenaria donde se debatieron y votaron dos proyectos de ley.

SESIÓN PLENARIA DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2014				
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA			
GACETA	193 DE 2015			
ACTA	37			
REGISTRO DE ASISTENCIA	2:29:55pm			
TIPO DE REGISTRO	ELECTRONICA			
INICIO SESIÓN	3:04pm			
FINALIZACIÓN SESIÓN	5:40:21pm			
ASISTENCIA	SI			
ENTRADA	4:02:23pm			
EXCUSA	NO TIENE			
IMPEDIMENTO	NO TIENE			
PROYECTOS DISCUTIDOS	Proyecto de Ley 099/2012 – <i>“por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de servicios financieros y se dictan otras disposiciones”</i> .			
	Proyecto de ley número 094 de 2014 - <i>“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”</i> .			
VOTACIÓN	0001 proyecto de Ley 099/2012 – objeciones presidenciales	3:39:58pm– 3:52:26pm	APROBADO	NO VOTÓ NOMINAL
	Proyecto de ley número 094 de 2014 – artículos 1 a 9	_____	APROBADO	VOTACIÓN ORDINARIA

De este resumen se extrae que el registro se abrió a las 2:29 de la tarde, la sesión se inició a las 3:04 p.m. y finalizó a las 5.40 p.m. El ex congresista ingresó a la plenaria a las 4:02 p.m.

Según consta en el Acta 37 publicada en la Gaceta 193 el 13 de abril de 2015, la primera votación, que fue nominal, se registró a las 3.39 p.m. y versó sobre las objeciones presidenciales realizadas al proyecto de ley 099 de 2012. En la lista de votantes sobre ese proyecto, no se encuentra el nombre del acusado. De los 86 votos obtenidos, 84 fueron por el SÍ, 1 por el NO y aparece un voto de un congresista presente que no votó, que según indica el software, corresponde a un miembro del partido de la U de nombre Jhon Jairo Cárdenas Morán.

La segunda votación se hizo sobre el proyecto de ley 094 de 2014, de manera ordinaria.

Son dos las aristas que deben ser analizadas para determinar si hay lugar o no a contar esta sesión como una inasistencia más del ex congresista. En primer lugar, la Sala deberá definir si las objeciones presidenciales son parte de un proyecto de ley, o si pueden considerarse un trámite independiente a éste. Y en segundo lugar, si la votación ordinaria permite presumir la asistencia de un congresista a toda la sesión.

De las objeciones presidenciales:

En el orden constitucional colombiano, el Gobierno interviene en la formación de la ley juntamente con el Congreso de la República, al sancionar los proyectos de ley aprobados por esa Corporación.

Vale recordar, que hay diversidad de componentes en la formación de la ley o de un acto legislativo, 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 elementos, se debate y vota por separado, y de su aprobación o improbación depende que se convierta en ley de la República o en un acto reformativo de la Constitución.

Una vez la Cámaras han aprobado los informes de conciliación³⁹ y se remite el proyecto de ley al presidente de la República para su respectiva sanción, éste tiene la facultad de objetarlo total o parcialmente, bien por razones de conveniencia o por motivos de inconstitucionalidad, según el caso. Los términos para presentar la objeción son preclusivos⁴⁰, dependiendo del número de su articulado, y su trámite es diverso a partir del tipo de objeción.

Presentada la objeción, las Cámaras deben debatir y votar estos informes,⁴¹ 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 el presidente del Congreso a su sanción. 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, lo procedente será 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 sentencia⁴².

Es claro entonces, que la objeción es una facultad del Gobierno que nace una vez se ha expedido la ley por el Congreso pero que hace parte de un trámite complementario e inescindible para la formación de la ley.

³⁹ Con el objeto de superar las diferencias que surgen de los textos aprobados en una y otra Cámara, respetando eso sí, los principios de identidad y consecutividad, mediante modificaciones que nos sean sustanciales y guarden una relación temática con lo aprobado en cada una de ellas (Corte Constitucional C-1143 de 2003, C-332 de 2005 y C-1041 de 2005, entre otras.)

⁴⁰ Artículo 166 Superior.

⁴¹ Artículo 167 de la Constitución Política “...el proyecto de ley objetado total o parcialmente por el gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate”

⁴² Sentencia del 1 de agosto de 2017, radicado: 2014-00529.

Bajo ese entendido, el debate y aprobación o improbación de las objeciones presidenciales en una plenaria, obliga al congresista a asistir so pena de que su falta de asistencia cuente para efectos de contabilizar las sesiones requeridas para tipificar la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 Superior.

Votación ordinaria

Como se dijo en los antecedentes, la votación ordinaria es aquella que se hace en bloque y anónimamente por los congresistas, es decir, la que se aprueba con un golpe sobre el pupitre para dar lugar a lo que coloquialmente se ha llamado “pupitrero”

Este tipo de votación, por regla general, no permite identificar a los congresistas votantes, sin embargo, hay hechos indicadores que ayudan a establecer si ese servidor votó. En este caso, si el congresista atendió el llamado a lista, a falta de otro medio de constatación, resulta forzoso presumir que asistió a toda la sesión. Cuando se registró una votación nominal previa y votó, seguida de una ordinaria, ha de asumirse que en esta última también lo hizo; y lo contrario, si no atendió el llamado a lista o no votó nominalmente antes de una votación ordinaria, hay lugar a suponer que no asistió a toda la plenaria, conclusión que excepcionalmente se desvirtúa, cuando está presente y contesta el llamado a lista pero no vota, pues de tal situación queda registro en el Acta.

Según consta en el Acta 37, en la plenaria celebrada el 1° diciembre de 2014, se llevaron a cabo 2 tipos de votaciones: una nominal para las objeciones presidenciales, y otra ordinaria, para el proyecto de ley 094 de 2014.

De acuerdo con la mencionada Acta, la Sala encuentra que el acusado ingresó al registro de asistencia de esa plenaria, a las 4:02 de la tarde, cuando ya había transcurrido la votación del proyecto de ley 099/12 que debatía y votaba las objeciones presidenciales, lo que ineludiblemente permite concluir que, el exrepresentante Raymundo Elías Méndez Bechara, no asistió a la plenaria donde se votaba el proyecto de ley 099/12.

Diferente es la conclusión que se impone respecto de la votación del proyecto de ley 094 de 2014, habida cuenta que éste fue sometido a votación minutos después del proyecto 099/12 (no hay registro exacto de la hora, pero se infiere esto de acuerdo a la secuencia descrita en el Acta 37), pues el exrepresentante Méndez Bechara ya había registrado su asistencia y como su votación fue ordinaria, se presume de acuerdo a lo indicado párrafos atrás, que asistió a esa votación, es decir, que participó en la decisión sobre el informe de la ponencia, el articulado completo, el título y la pregunta sobre si se quería que fuera ley de la República.

No obstante, para el cómputo del numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, no se cuenta como una inasistencia, pues la ausencia de la sesión debe ser total y absoluta y no como ocurrió en este caso, que fue parcial.

SESIÓN PLENARIA DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2014	
TIPO DE SESIÓN	ORDINARIA
GACETA	123 DE 2015
ACTA	39

REGISTRO DE ASISTENCIA	3:21:04 pm			
TIPO DE REGISTRO	ELECTRÓNICO			
INICIO SESIÓN	4:41pm			
FINALIZACIÓN SESIÓN	11:36:52pm			
ASISTENCIA	SI			
ENTRADA	3:41:25pm			
EXCUSA	NO TIENE			
IMPEDIMENTO	SI (negado en sesión ordinaria del 2 de diciembre de 2014, gaceta 243 acta 38)			
PROYECTO DISCUTIDO	Proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara, 018 de 2014 Senado, acumulados con los proyectos de Acto Legislativo números 002 de 2014 Senado, 004 de 2014 Senado, 005 de 2014 Senado, 006 de 2014 Senado y 012 de 2014 Senado, <i>“por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.</i>			
VOTACIÓN	0001 proyecto Acto Legislativo 153/14 - artículo 4 ponencia	5:05:44pm– 5:10:43pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0002 proyecto Acto Legislativo 153/14 – artículo 35 ponencia	5:20:45pm– 5:24:44pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0003 proyecto Acto Legislativo 153/14 – artículo 36 ponencia	5:27:09pm– 5:30:49pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0001 proyecto Acto Legislativo 153/14 – artículo 5 propuesta	6:18:52pm– 6:20:29pm	NEGADO	NO VOTÓ

	HR Edward Rodríguez			
	0001 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 5 ponencia	6:22:20pm– 6:23:20pm)	APROBADO	NO VOTÓ
	0002 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 13 propuesta de eliminación HR Edward Rodríguez	6:28:56pm– 6:30:49pm	NEGADO	NO VOTÓ
	0002 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 13 propuesta HR Telesforo Pedraza	6:41:21 – 6:48:57pm	APROBADA	NO VOTÓ
	0003 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 14 propuesta de eliminación HR Edward Rodríguez	7:04:27pm– 7:06:37pm	NEGADO	NO VOTÓ

	0003 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 14 ponencia	7:08:10pm- 7:10:01pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0004 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 18 propuesta de eliminación HR Angélica Lozano	7:20:26pm- 7:21:57	NEGADO	NO VOTÓ
	0004 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 18 propuesta de eliminación HR Álvaro Hernán Prada	7:31:36pm- 7:33:37pm	NEGADO	NO VOÓ
	0004 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 18 con propuesta HR Didier Brugos	7:42:45pm- 7:44:55pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0005 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – ponencia artículo 27	7:49:19pm- 7:51:08pm	APROBADO	NO VOTÓ

	0006 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – ponencia artículo 28 con propuesta HR Didier Burgos	8:03:27pm- 8:06:19pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0007 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 29 propuesta HR Telesforo Pedraza	8:24:30pm- 8:27:19pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0007 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 29 propuesta HR Santiago Valencia	8:38:19pm- 8:40:39pm	NEGADO	NO VOTÓ
	0007 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 29 propuesta HR Didier Brugos y Telesforo Pedraza	8:46:35pm- 8:49:32pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0008 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 30 propuesta	9:05:24pm- 9:08:16pm	NEGADO	NO VOTÓ

	HR Santiago Valencia			
	0008 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 30 ponencia	9:23:37pm- 9:27:50pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0009 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 31 propuesta HR Santiago Valencia	9:36:54pm- 9:38:59pm	NEGADO	NO VOTÓ
	0009 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 31 ponencia con propuesta HR Didier Burgos	9:41:23pm- 9:44:36pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0010 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 33 propuesta HR Santiago Valencia	10:01:07pm- 10:03:55pm	NEGADA	NO VOTÓ
	0010 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 33 ponencia	10:06:24pm- 10:09:31pm	APROBADO	NO VOTÓ

	con propuesta HR Didier Burgos			
	0011 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 1 propuesta HR Didier Burgos	10:16:02pm-10:18:25pm	NEGADO	NO VOTÓ
	0011 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 1 ponencia	10:23:30pm-10:25:27pm	APROBADO	NO VOTÓ
	0012 proyecto de Acto Legislativo 153/14 – artículo 3 ponencia	11:14:25pm-11:16:33pm	APROBADO	NO VOTÓ

El Acta 39 publicada en la Gaceta 123 de 2015, da cuenta de que se abrió el registro de asistencia a las 3.21 p.m., se inició la sesión a las 4.41 p.m. y finalizó a las 11.36 p.m. Igualmente, de que el exrepresentante ingresó a las 3.41 p.m. En esa sesión se debatió y votó la primera vuelta del proyecto de acto legislativo 153 de 2014. La primera votación se inició a las 5.05 de la tarde y fue consecutiva hasta las 11.16 de la noche

El acusado presentó impedimento en la sesión del 2 de diciembre según consta en el Acta 38, publicada en la Gaceta 243 del 18 de marzo de 2015 “*por tener una investigación preliminar en la Procuraduría General de la Nación.*” Este impedimento fue negado en esa plenaria por 61 votos, lo que significa que el exrepresentante Méndez Bechara estaba habilitado para estudiar en segundo debate el proyecto de acto legislativo 153 de 2014, que se surtió el 3 de diciembre, pero no lo hizo. Si bien contestó la lista, no votó el proyecto de acto legislativo, por ende se puede afirmar que el demandado inasistió a esta sesión, completando así la **octava plenaria** en un mismo periodo.

En síntesis, hasta lo aquí analizado, la Sala evidencia que son ocho las plenarios de la Cámara de Representantes a las cuales inasistió el ex congresista Raymundo Elías Méndez Bechara porque no estuvo presente en el desarrollo de

todas las sesiones, es decir, no participó en ellas desde su inicio hasta su finalización, pues si bien atendió el llamado a lista realizado por el presidente de la Corporación, se ausentó durante el debate y las votaciones de varios proyectos de ley y de acto legislativo que se realizaron el 6 y 26 de agosto, 2, 3 y 30 de septiembre, 11 y 25 de noviembre y 3 de diciembre de 2014.

La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, solicitó se evalúe la sesión del 2 de diciembre de 2014 pues pese a que no fue enlistada en la demanda, la gaceta de esa plenaria hizo parte de la relación del accionado y sobre esta, el acusado se defendió.

La Sala Especial de Decisión no accederá a tal petición habida cuenta que hacerlo vulneraría el derecho de defensa y contradicción del exrepresentante Raymundo Méndez Bechara, como se pasa a explicar.

En el numeral 3 de los fundamentos de hecho de sus pretensiones, y a lo largo de todo el escrito, el accionante hizo una reseña concreta de las sesiones celebradas en el primer periodo constitucional de 2014-2018, sobre las cuales tenía reparos frente a la asistencia del exrepresentante, sin incluir en ella, la plenaria del 2 de diciembre de 2014. Por su parte, el accionado esbozó su defensa, únicamente, sobre las sesiones enlistadas, sin incluir la del 2 de diciembre ib., y la única referencia a esa plenaria, la hizo en el numeral 11 del acápite de pruebas y anexos, en el cual relacionó como aportada en medio magnético la Gaceta 243 de 27 de abril de 2015, correspondiente a la sesión ordinaria del 2 de diciembre de 2014, por consiguiente, no puede tenerse esta mención como un argumento defensivo.

En ese orden de ideas, la Sala concluye, **desde el punto de vista objetivo**, que la conducta omisiva endilgada al accionado, por no haber asistido durante el primer periodo de la legislatura 2014-2018, a las sesiones celebradas los días 6 y 26 de agosto, 2, 3 y 30 de septiembre, 11 y 25 de noviembre y 3 de diciembre de 2014, en las que se votaron proyectos de acto legislativo y de ley, se adecua objetivamente a la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución Política, pues como se explicó a lo largo de esta providencia, la norma no tendría sentido y perdería su eficacia si se dejara de sancionar al congresista que atiende el llamado a lista y posteriormente se retira del recinto, pues se premiaría al congresista que deja de ejercer la función constitucional para la cual fue elegido por el pueblo. Su obligación integral está comprendida por el debate y el voto en las plenarias que previamente les han sido anunciadas con el estudio de proyectos de acto legislativo, proyectos de ley y mociones de censura, función que debe ser asumida con responsabilidad respecto de los gobernados y su bancada, y con decoro y dignidad de su investidura, sin desconocer eso sí, las excepciones a las que se ha hecho referencia o a las posiciones de bancada.

Desde el punto de vista subjetivo

Ahora bien, como la causal de pérdida de investidura citada no se configura por la simple inasistencia a seis reuniones plenarias en el Congreso de la República o en alguna de sus Cámaras, debe analizarse si su conducta fue intencional y por ende

dolosa. En cada caso el juez de pérdida de investidura debe estudiar la conducta del congresista demandado para establecer si existe alguna razón que justifique su inasistencia a las reuniones en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

En consecuencia, la Sala verificará las pruebas que fueron solicitadas por el demandado y practicadas por el despacho ponente, para establecer su responsabilidad desde el punto de vista subjetivo.

Pruebas pedidas por la defensa para desvirtuar las inasistencias

El acusado manifestó que en su condición de presidente de la Comisión Tercera tuvo que desplazarse en varias ocasiones al Ministerio de Hacienda para cumplir en esta calidad, con el avance y trámite de los proyectos que allí cursaban.

Para tal efecto, solicitó que el Ministerio referido certificara sus visitas, así mismo pidió que se requiriera a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia para que informara si registraba movimientos migratorios entre el 20 de julio de 2014 al 20 de diciembre de 2014.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Coordinadora del Grupo de Derechos de Petición, Consultas y Cartera, indicó que Raymundo Elías Méndez Bechara en el periodo comprendido entre el 20 de julio al 20 de diciembre de 2014, ingresó los días: 30 de julio, 27 de agosto, 8,10, 17, 22, 23, 24 y 30 de septiembre, 4, 5, 10, 12, 18, 24 y 25 de noviembre, y 5, 10 y 17 de diciembre de 2017.

Por su parte, la Oficial de migración del Grupo de Extranjería, Regional Andina, dijo que Raymundo Elías Méndez Bechara, no había tenido movimientos migratorios en el periodo comprendido entre el 20 de julio y el 20 de diciembre de 2014.

La Sala observa, revisadas esas pruebas, que las visitas al Ministerio de Hacienda y las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley, coinciden los días 30 de septiembre y 25 de noviembre de 2014.

El 30 de septiembre se votó el informe con el que termina la ponencia del proyecto de ley 076/13. La votación inició a las 5.35 p.m. y terminó a las 5.47 p.m. El acusado registró su asistencia a las 4.37 de la tarde, la visita al Ministerio de Hacienda la hizo a las 4.56 p.m.

Esa revelación fáctica muestra que Raymundo Elías Méndez registró su asistencia y como era su costumbre se retiró de la sesión, en este caso, 11 minutos después de haber respondido la lista y aproximadamente una hora antes de la votación, para desarrollar otras actividades.

La pregunta es ¿estaba justificado su retiro de la plenaria pese a que tenía conocimiento de que se iba a votar un proyecto de ley?

Para la Sala la respuesta es negativa. La razón es, que la inasistencia a reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, ley o mociones de censura, debe ser excepcional. Estas situaciones se encuentran previstas en el

parágrafo del artículo 183 Superior, que establece que la norma por inasistencia a las sesiones del Congreso no tendrá aplicación cuando medie fuerza mayor.

Según el artículo 64 del Código Civil, para que medie fuerza mayor debe tratarse de un hecho imprevisible e irresistible para el demandado, es decir, que no se derive de su conducta, que resulte imposible de evitar.

El art 1 de la Ley 95 de 1890, señala como ejemplos, el naufragio, terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por funcionario público, etc. es decir, es un hecho ajeno independiente de la voluntad de quien lo alega⁴³

Las características de la fuerza mayor se concretan en que la situación sea imprevisible, irresistible, extraña o exterior.

Imprevisible: estuvo impedido para actuar con el fin de evitar sus consecuencias porque no podía prever con anterioridad su ocurrencia. La Corte Suprema de Justicia explica el hecho imprevisible *“como aquel que dentro de las circunstancias normales de la vida, no sea posible contemplar por anticipado su ocurrencia”*⁴⁴

Irresistible: se torna de difícil cumplimiento pese a la conducta prudente adoptada por el sujeto. Se trata de un verdadero obstáculo insuperable.

Extraño o exterior: no puede invocarlo quien ha contribuido con su conducta a la realización del hecho alegado. Implica que ese acontecimiento no puede ser imputable a la persona, es decir, que no esta no lo haya provocado por su culpa, por lo que la causa del daño le es ajena⁴⁵.

En complemento con la citada disposición constitucional, la ley ha previsto otras circunstancias que justifican la inasistencia, como la consagrada en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, que establece, que los congresistas pueden ausentarse en los siguientes casos: incapacidad física debidamente comprobada, cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o la autorización de la Mesa Directiva o el presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el reglamento.

También el artículo 124 del Reglamento de la Corporación⁴⁶ prevé que los senadores y representantes podrán excusarse de votar, con autorización del presidente *“cuando al verificarse una votación no hay estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate”*

Ahora bien, el trámite de las excusas es reglado. La misma Ley 5 de 1992, en su artículo 90, trae un procedimiento especial que involucra a la Mesa Directiva con el fin de que se adopte una decisión definitiva, y lo allí decidido se presenta en la plenaria para que quede constancia en el Acta respectiva.

⁴³ SU 632 de 2017.

⁴⁴ Sala de Casación Civil, sentencia del 20 de noviembre de 1989, citada por la Corte Constitucional en la sentencia SU 501 de 2015.

⁴⁵ Sala de Casación civil, rad 76622-3103-0012009-00201-01, sentencia del 28 de abril de 2014.

⁴⁶ Ley 5 de 1992.

En tratándose de servidores públicos como son los congresistas, también puede acudir a las normas generales en caso de que una situación no se encuentre prevista en las ya señaladas, y en tal evento, para efectos de esta acción, le corresponde al juez competente valorarla de acuerdo a las pruebas que la sustentan.

En el caso concreto, como ya se indicó, no hay una razón que justifique la inasistencia de Raymundo Elías Méndez Bechara a la sesión del 30 de noviembre de 2014, porque si bien se corroboró que ingresó al Ministerio de Hacienda cuando transcurría la sesión plenaria, esa circunstancia no era imprevisible, irresistible o externa, de hecho, dependía de su propia y exclusiva voluntad asistir al Ministerio de Hacienda o quedarse en la Plenaria, como en efecto lo asumió al dejar abandonada su función constitucional.

Por otra parte, tampoco encuentra la Sala que su visita al ejecutivo esté inmersa en cualquiera otra de las causales exonerativas de responsabilidad a las que se hizo referencia (artículos 90 y 124 de la Ley 5 de 1992), como por ejemplo, una misión oficial o un permiso para retirarse de la plenaria u otro tipo de situación administrativa, pues así no lo demostró el accionado; lo que definitivamente se evidencia por lo reiterativo de su conducta, es que el excongresista Méndez Bechara registraba su asistencia y se ausentaba del recinto legislativo.

El mismo argumento puede predicarse de lo sucedido en la sesión del 25 de noviembre de 2014. Ese día se votaron dos proyectos, a saber: 030/14 y 138/14. El registro de asistencia se abrió a las 3.50 p.m., Méndez Bechara se registró en forma manual pero no se conoce la hora. La votación se inició a las 5.10 p.m. y terminó a las 9.26 de la noche. La certificación del Ministerio de Hacienda indica que ingresó a sus oficinas a las 4.03 p.m., es decir, que contestó el llamado a lista y como era su costumbre se salió de la sesión y no regresó más a la plenaria, pese a que esta duró hasta las 9.26 de la noche.

Los eventos descritos en lugar de justificar su inasistencia develan la conducta repetida y el *modus operandi* del ex congresista Méndez Bechara, de “disfrazar su ausentismo parlamentario” contestando el llamado a lista para luego abandonar la sesión plenaria donde se debatirían los proyectos puestos a su consideración de manera anticipada, lo cual es preocupante para la sociedad, pues si tal era su conducta en tanto sesiones plenarias relevantes por los temas que se trataban, entonces ¿cómo sería su ejercicio frente a las demás sesiones?

Puede concluir, entonces, la Sala, en consideración al aspecto subjetivo de la conducta del accionado, que sus inasistencias fueron intencionales, y por consiguiente, el representante a la Cámara Raymundo Elías Méndez Bechara, incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, motivo por el cual se despacharán favorablemente las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Diecisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero. DECRETAR LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA del representante a la Cámara por la Circunscripción electoral de Córdoba, **Raymundo Elías Méndez Bechara**, elegido para el periodo constitucional 2014-2018, por el partido de la U.

Segundo. REMITIR copia de esta providencia al Presidente de la Cámara de Representantes, para su conocimiento y fines pertinentes.

Tercero. Conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018, contra esta decisión procede el recurso de apelación.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero.