

PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS – Causal de inasistencia / INASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Características

La causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política no se configura por la simple inasistencia a seis reuniones plenarias del Congreso de la República o de alguna de sus Cámaras individualmente consideradas, con independencia de lo que ocurra en ellas. El sentido literal, histórico, gramatical, pragmático y sistemático de la norma vincula ese acto, el de inasistir, con la sesión de votación, de manera que la conducta relevante para pérdida de investidura supone dos condiciones: (i) que la inasistencia se predique respecto de seis reuniones plenarias; y (ii) que en cada una de estas reuniones plenarias se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura. Igualmente, la asistencia implica que el congresista permanezca en el recinto legislativo durante toda la sesión, desde su inicio hasta su finalización. Por lo tanto, el senador o representante perderá su investidura, aunque haya contestado el llamado a lista realizado por el secretario de la respectiva Corporación, siempre que se compruebe que no estuvo presente en la votación de alguno de los asuntos de que trata el artículo 183 numeral segundo constitucional

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 138 NUMERAL 2

PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA POR INASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Imprudencia

Para que pueda entenderse que el congresista realmente asistió a la sesión no basta con que atienda el llamado a lista que se realiza al inicio de la misma para la verificación del quórum constitucional; también es necesario que se encuentre presente en el recinto de la respectiva Corporación durante toda la sesión y, particularmente, al momento de la votación. Lo anterior, sin embargo, no significa que el registro electrónico de asistencia que se realiza al inicio de cada reunión carezca por completo de relevancia, en términos probatorios, para determinar si la causal de pérdida de investidura se configura o no, pues cuando la votación se realiza de forma ordinaria o secreta, dicho registro constituye, en ausencia de prueba en contrario, un indicio de la presencia del congresista durante toda la sesión pues se presume que quien atiende el llamado a lista permanece en el recinto legislativo hasta el final de la misma, que se inicia con la apertura que hace el presidente de la respectiva Corporación y termina con la votación. En cambio, cuando esta última se realiza de forma nominal, el registro electrónico de asistencia no tiene, por regla general, ninguna relevancia, desde el punto de vista probatorio, para demostrar la inasistencia del congresista, pues en esos casos la presunción a que se ha hecho referencia puede quedar desvirtuada con otros medios de prueba, particularmente con el acta de la respectiva sesión, que permite conocer de forma segura y certera si un determinado senador o representante estuvo presente o no en la votación de un cierto proyecto de ley o de acto legislativo. En el caso concreto, ello fue justamente lo que ocurrió, pues las actas de las reuniones plenarias realizadas los días 10 y 17 de abril, 3 y 22 de mayo y de 5 de junio de 2012, en las que la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo se hizo de forma nominal, permitieron demostrar que, pese a que registró su asistencia al inicio de cada una de ellas, el representante a la Cámara (...) inasistió de forma injustificada a todas las reuniones mencionadas pues no se encontraba presente en el recinto legislativo al momento de la votación. Sin embargo, como el número de inasistencias que no justificó –cinco en total– es inferior al que exige la norma constitucional, la Sala concluye que no se configura

la causal de pérdida de investidura consagrada en el inciso segundo del artículo 183 de la Constitución Política, por lo cual no hay lugar a declararla

ASISTENCIA A SESIONES PLENARIAS EN LAS QUE SE VOTEN PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO – Deber de los congresistas

Los congresistas deben asistir a las sesiones plenarias en las que se voten todos ellos, con independencia de que hagan parte o no del mismo proyecto de ley o de acto legislativo. Se insiste en que al igual que el articulado y el título, los informes de ponencia, las proposiciones de archivo, los informes de conciliación y los informes de objeciones presidenciales son parte inescindible del trámite de cualquier proyecto de ley, al punto que si alguno de estos asuntos deja de someterse a votación la iniciativa no podrá convertirse en ley de la República. Lo mismo puede decirse respecto de los proyectos de acto legislativo, pero con la diferencia que ellos no admiten el trámite de objeciones presidenciales. (...) Se insiste en que el deber más importante que tiene todo congresista es el de votar, no solo el de debatir, pues dicha atribución, luego de la reforma constitucional del año 2003, debe ser asumida, no por cada senador o representante de forma individual, sino por el vocero de cada una de las bancadas que tienen asiento en el Congreso. Por ello, tiene todo el sentido que la Constitución sancione de la forma más drástica posible al representante o senador que, por no estar presente en el recinto legislativo al momento de la votación, se pone a sí mismo en imposibilidad de cumplir con dicho deber fundamental

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D. C., primero (1) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI)

Actor: FABIO MAURICIO OCHOA QUIÑONEZ

Demandado: MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUÉLLAR

Procede la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a resolver en juicio de única instancia, la solicitud de pérdida de investidura incoada por el ciudadano Fabio Mauricio Ochoa Quiñonez en contra del señor Manuel Antonio Carebilla Cuéllar, representante a la Cámara por el departamento del Amazonas.

SÍNTESIS DEL CASO

El representante a la Cámara por el departamento del Amazonas Manuel Antonio Carebilla Cuéllar inasistió, en el mismo periodo de sesiones, a cinco reuniones plenarias de la Cámara de Representantes en las que se votaron proyectos de ley y de acto legislativo. La inasistencia se configuró porque el congresista, si bien atendió el llamado a lista formulado por el secretario de la Corporación a través del sistema electrónico de registro dispuesto para tal fin, no estuvo presente en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo que se sometieron a consideración de esa Corporación los días 10 y 17 de abril, 3 y 22 de mayo y 5 de junio de 2012.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito radicado el 6 de marzo de 2014 (fls. 1-14 c. ppl.), el señor Fabio Mauricio Ochoa Quiñonez, en ejercicio de la acción de pérdida de investidura a que se refieren los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, solicitó que se diera trámite favorable a las siguientes pretensiones:

- 1. Decretar la pérdida de investidura de congresista al representante a la Cámara por el Amazonas, el señor Manuel Antonio Carebilla Cuéllar.*
- 2. Como consecuencia de lo anterior, se haga efectivo el retiro del cargo como congresista.*
- 3. Por último, se exhorta cancelar la credencial de congresista del señor Manuel Antonio Carebilla Cuéllar.*

1.1. El solicitante adujo que el señor Manuel Antonio Carebilla Cuéllar, quien fue elegido como representante a la Cámara por el departamento del Amazonas para el periodo 2010-2014, se encuentra incurso en la causal de

pérdida de investidura tipificada en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política porque injustificadamente dejó de asistir, en un mismo periodo de sesiones, a diecisiete (17) reuniones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

1.2. Puntualizó que dos de esas reuniones tuvieron lugar los días 24 de abril y 6 de junio de 2012, cuando el demandado simplemente dejó de asistir a la plenaria de la Cámara, tal como consta en las Gacetas 307 y 501 del Congreso de la República.

1.3. Indicó que los otros eventos ocurrieron los días 20 y 21 de marzo, 9, 10, 11, 17, 18 y de abril, el 3, 8, 9, 22 y 23 de mayo, y el 5 y 27 de junio de 2012 cuando el representante Carebilla Cuéllar se retiró de las sesiones plenarias luego de firmar las actas de asistencia, sin haber presenciado los debates ni tampoco haber intervenido en ellos, según lo registran los videos de las respectivas sesiones.

1.4. Señaló que, conforme a lo dicho por el Consejo de Estado en la sentencia de 10 de septiembre de 2009¹, la causal tipificada en el artículo 183 de la Constitución Política no sólo se configura cuando el congresista deja de asistir a la plenaria, sino también cuando se inscribe en el registro, sea de una manera manual o electrónica, y posteriormente se retira sin haber ejercido su derecho a debatir y votar.

II. Trámite procesal

2. Mediante escrito de **contestación de la demanda** radicado en forma oportuna (f. 190-199 c. 1), el representante a la Cámara Manuel Antonio Carebilla Cuéllar solicitó que fueran denegadas las solicitudes del accionante, con base en las siguientes razones:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de septiembre de 2009, radicación 2009-00201-01 (PI).

2.1. No es cierto que el demandado haya dejado de asistir a la sesión del 24 de abril de 2012. Así consta en el certificado expedido por la Subsecretaría de la Cámara de Representantes y que fue aportado al proceso por el propio solicitante.

2.2. Es cierto que el representante Carebilla Cuéllar dejó de asistir a la plenaria del 6 de junio de 2012, pero no lo es que lo hizo de forma injustificada ya que presentó excusa médica válidamente aprobada por la Cámara de Representantes.

2.3. No es cierto que el demandado haya dejado de asistir a las otras quince (15) sesiones plenarias señaladas por el accionante. La certificación expedida por Subsecretaría de la Cámara de Representantes así lo demuestra.

2.4. La no intervención en las plenarias no es causal de pérdida de investidura. Y no lo es porque tal comportamiento no se encuentra expresamente tipificado en el artículo 183 de la Constitución Política, además de que en sana lógica tampoco podría ser sancionado ahora que, por disposición legal, los congresistas actúan en bancadas:

(...) la Ley 974 de 2005 trajo al sistema congresal colombiano, el sistema europeo de actuación de los congresistas en bloque y/o bancadas, lo que no es otra cosa que la actuación de todo un partido en sujeción a los lineamientos, valores, principios y estatutos optados (sic) en consenso.

(...).

Y así actúa el partido Cambio Radical en el Congreso colombiano, la posición frente a específicos temas de la agenda legislativa, son consensuados en su gran mayoría y entregada la vocería a un congresista para que éste en plenaria la exponga.

Ahora, pretender que en cada tema, cada proyecto, en cada moción, en cada debate de control político, todos y cada uno de los representantes a la Cámara intervengan, so pena de incurrir en la presente causal, desembocaría en discusiones de nunca acabar, en dilación constante de la toma de decisiones frente a temas de interés nacional.

2.5. Los videos aportados junto con la demanda no son prueba confiable de

que el congresista cuestionado dejó de asistir a las plenarios toda vez que el registro de imágenes que contienen corresponde en su mayoría a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y al congresista interviniente en cada punto del debate. *“Los planos generales tomados a la plenaria no son argumento válido para demostrar una inasistencia”*.

3. El 3 diciembre de 2014, el magistrado conductor del proceso ordenó la práctica de una inspección judicial con el fin de revisar los documentos contenidos en el sistema electrónico de información “software de debate DCN-SW” de la Cámara de Representantes, o en cualquier otro, en el que constara la asistencia y votación del congresista Manuel Antonio Carebilla Cuéllar a las sesiones plenarios en las que se votaron proyectos de actos legislativos, de ley o mociones de censura, en el periodo comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de julio de 2012 (f. 255 c. 1). La diligencia se inició el 4 de junio de 2015, pero tuvo que suspenderse porque en ese momento la Cámara de Representantes se encontraba sesionando (f. 273-274 c. 2), y se reanudó el 12 de junio siguiente, cuando se concluyó (f. 276 c. 2).

4. El 15 de septiembre de 2015 la defensa del congresista demandado solicitó que se declarara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso, a partir del auto de 18 de junio de 2014, mediante el cual se abrió a pruebas el proceso, por considerar que el uso de la facultad oficiosa en materia probatoria por el despacho conductor del proceso había menguado el ejercicio del derecho de defensa del demandado. En subsidio, pidió que se declarara la nulidad de lo actuado a partir del auto de 3 de diciembre de 2014, mediante el cual se dispuso la práctica de la inspección judicial, por considerar que el objeto de la prueba se modificó, para limitarlo, el 19 de mayo de 2015, cuando se fijó la fecha para su realización, por lo que no podía practicarse conforme a lo decidido en la primera de las providencias mencionadas (f. 797-802 c. 3).

5. El 17 de septiembre de 2015 el magistrado ponente rechazó de plano la solicitud de nulidad con fundamento en lo dispuesto en el artículo 136 del Código General del Proceso, que establece que el juez debe adoptar dicha

determinación cuando la solicitud se funde en una causal distinta a las establecidas de forma expresa y taxativa en la misma norma, tal como ocurrió en este caso, en el que la parte demandada pretendía que se declarara la nulidad con fundamento en una supuesta falta de delimitación clara del ámbito en el que se desarrollaría el debate probatorio (f. 803-806 c. 3).

6. La anterior decisión fue confirmada el 21 de octubre de 2015 por el magistrado conductor del proceso al resolver el recurso de reposición presentado en su contra por la defensa del congresista demandado (f. 812-814 c. 3).

7. El 11 de marzo de 2016 el magistrado ponente aceptó la renuncia al poder presentada por el abogado del demandado, por lo que dispuso requerirlo para que designara un nuevo apoderado (f. 827 c. 3), circunstancia que solo ocurrió el 28 de marzo de 2017 (f. 847 c. 3), luego de que el señor Manuel Antonio Carebilla Cuéllar fuera notificado personalmente de la decisión (f. 843 c. 3), tras conocerse que se encontraba privado de su libertad por orden de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (f. 831 c. 3).

8. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas², se citó la **audiencia pública** de que tratan los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 144 de 1994, la cual fue llevada a cabo el 16 de mayo de 2017, en cuyo transcurso se hicieron las siguientes intervenciones³:

8.1. El solicitante insistió en que la causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política se configura no solo cuando el congresista deja de asistir, 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, sino también cuando se abstiene de participar en los debates y votaciones de tales

² Se decretaron primero por medio de autos calendados el 18 de junio, el 17 de septiembre de 2014 (f. 221, 243 c. 1) y, posteriormente, mediante providencia del 3 de diciembre del mismo año (f. 255 c. 1).

³ En la fecha señalada para la realización de la audiencia pública, el demandado Manuel Antonio Carebilla Cuéllar, manifestó que no asistiría a la cita programada por no encontrarse “en condiciones de salud” (f. 866 c. ppl.).

asuntos. Agregó que los congresistas son elegidos para el ejercicio de una actividad, que consiste en representar a sus electores en la toma de decisiones políticas, por lo que, además de asistir a las sesiones del Congreso, deben votar afirmativa o negativamente los asuntos sometidos a su consideración, sin que legalmente puedan abstenerse de hacerlo, salvo cuando medie autorización del presidente de la respectiva Cámara. Por lo anterior, solicitó que se decrete la pérdida de investidura del representante a la Cámara Manuel Antonio Carebilla Cuéllar.

8.2. La Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado emitió concepto negativo a las pretensiones de la demanda por considerar que el hecho de no participar en las deliberaciones y votaciones de los proyectos de ley, de acto legislativo o de mociones de censura no es causal de pérdida de investidura. Indicó que el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política solo sanciona la inasistencia, por lo que el Consejo de Estado no puede decretar la pérdida de investidura del demandado con fundamento en los hechos descritos por el solicitante ya que las causales para que ésta proceda son taxativas y de interpretación restringida, por virtud del principio *pro homine*. Agregó que aunque en la sentencia de 10 de septiembre de 2009, la Sección Primera de esta Corporación expuso una tesis contraria, esto es, que la pérdida de investidura procede cuando, a pesar de atender el llamado a lista al inicio de la sesión, los miembros de las corporaciones públicas se abstienen de votar los proyectos de sometidos a su consideración, el caso concreto no puede resolverse con sujeción a este precedente porque

(...) ello desconocería la doctrina constitucional que proclama la interpretación restrictiva de las causales de pérdida de investidura consignadas en la Carta, al permitir la aplicación de la interpretación analógica o extensiva que se hizo del numeral 2º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, que prevé una situación distinta a la cuestionada en el numeral 2º del artículo 183 superior, en tanto que si bien ambas normativas censuran la inasistencia a las sesiones en las corporaciones públicas, lo cierto es que el precepto constitucional reprocha la [no] concurrencia de los integrantes de la rama legislativa solamente a reuniones plenarias, mientras que la disposición legal tipificó la [in]asistencia a sesiones plenarias y de comisiones de miembros de los órganos administrativos del nivel territorial (diputados-concejales) que pertenecen a la rama ejecutiva (f. 867-893 c. ppl.).

8.3. El demandado, a través de su apoderado, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda en punto a que la pérdida de investidura, por su carácter sancionatorio, está sujeto al principio de tipicidad de las faltas y a la prohibición de analogía y de interpretaciones extensivas, por lo que resulta improcedente despojar al representante Manuel Antonio Carebilla de su investidura con base en comportamiento que no solo no está tipificado en la ley ni en la Constitución, sino que además no se encuentra probatoriamente demostrado ya que no existe registro alguno de que el demandado se hubiera retirado del recinto de la Cámara con posterioridad al llamado a lista. Insistió en que los videos aportados por el solicitante no son prueba idónea de este hecho pues ellos solo contienen imágenes de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y de los congresistas que intervienen en el curso de los diferentes debates (f. 894-930 c. ppl.).

9. El 21 de junio de 2017, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aceptó el impedimento manifestado por el consejero Hernando Sánchez Sánchez para conocer del presente asunto por encontrarse incurso en la causal tipificada en el numeral 9º del artículo 141 del Código General del Proceso.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

10. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer de la presente acción, de conformidad con lo establecido en los artículos 184 y 237 numeral 5 de la Constitución Política, 1º de la Ley 144 de 1994 y 37 numeral 7 de la Ley 270 de 1996.

II. Validez de los medios de prueba

11. Los videos que acompañan la demanda cumplen con los requisitos jurisprudencialmente establecidos para su valoración dado que, al observar su contenido, se advierte con facilidad que corresponden al registro fílmico de las sesiones realizadas por el canal institucional –Señal Colombia– en la plenaria de la Cámara de Representantes durante cada una de las fechas a que se contrae la solicitud de pérdida de investidura. Empero, si bien no existe ningún obstáculo o impedimento para su admisibilidad, estos documentos carecen de idoneidad y pertinencia para acreditar los hechos en los que el solicitante sustenta sus pretensiones pues en las imágenes solo se observa a los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara y a cada uno de los congresistas que tomaron la palabra en el curso de la respectiva sesión, quienes se identifican por su nombre, el partido político al que pertenecen y el departamento al que representan. Esto permite conocer cómo se desarrolló el orden de día en cada una de las fechas señaladas, cuál fue el contenido de las respectivas intervenciones y el resultado de cada una de las votaciones, pero no permite saber si el demandado se encontraba o no presente en ellas.

III. Hechos probados

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

12.1. El señor Manuel Antonio Carebilla Cuéllar fue elegido como representante a la Cámara para el periodo comprendido entre el 20 de julio de 2010 al 20 de julio de 2014 por el partido Cambio Radical, y tomó posesión del cargo el 20 de junio de 2010 (copia de la certificación expedida por la presidenta del Consejo Nacional Electoral –f. 177 c. ppl–; original de la certificación expedida por el secretario general de la Cámara de Representantes –f. 178 c. ppl.–).

12.2. Durante el segundo periodo de la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2011 y el 20 de junio de 2012, el representante Manuel Antonio Carebilla Cuéllar dejó de asistir, con excusa, a la sesión plenaria de la Cámara de Representantes que se realizó el día 6 de junio de 2012 (certificación expedida por la Secretaría General de la Cámara –f. 201, 249-250 c. 1–). En cambio, sí registró su asistencia a las restantes reuniones plenarias de la misma Corporación, donde se trataron los asuntos que se describen a continuación (acta de la diligencia de inspección judicial –f. 276-283 c. 2–; Gacetas del Congreso n.º 193, 227, 299, 306, 300, 301, 307, 350, 444, 301, 445, 442 486, 447, 560, 632 de 2012 –f. 433-793 c. 2–)⁴:

Fecha	Asunto
Marzo 20 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hubo sesión pero no se votaron proyectos de ley o de actos legislativos ni mociones de censura.
Marzo 21 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobación informe de objeciones presidenciales proyecto de ley n.º 024 de 2010 Cámara. ▪ Aprobación informe de conciliación de los proyectos de ley n.º 047 de 2011 Cámara y 050 de 2011 Cámara. ▪ Aprobación informe de ponencia, articulado, título y pregunta proyecto de ley n.º 123 de 2011 Cámara. ▪ Votación impedimentos proyecto de ley 045 de 2011 Cámara. ▪ Votación informe de ponencia y artículos 4º y 5º y proposiciones proyecto de ley 045 de 2011 Cámara. ▪ Aprobación informe de ponencia, artículo, título y pregunta proyecto de ley n.º 269 de 2011 Cámara.
Abril 9 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sesión plena del Congreso para dar

⁴ El contenido de las Gacetas n.º 193 y 307 de 2012 fue consultado en la página web de la Imprenta Nacional: <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>

	<p>cumplimiento al artículo 142 de la Ley 1448 de 2011, por medio de la cual <i>“se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”</i>.</p>
<p>Abril 10 de 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votación informe de objeciones presidenciales proyecto de ley n.º 066 de 2011 Cámara. ▪ Aprobación informes de conciliación de los proyectos de ley n.º 269 de 2011 Cámara y 226 de 2011 Cámara. ▪ Votación proposición de archivo, informe de ponencia, articulados y proposiciones del proyecto de ley n.º 197 de 2012 Cámara. ▪ Votación informe de ponencia, articulado, título y pregunta de los proyectos de ley n.º 198 de 2012 Cámara y 173 de 2011 Cámara.
<p>Abril 11 de 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hubo sesión pero no se votaron proyectos de ley o de actos legislativos ni mociones de censura. Se adelantó debate de control político al ministro de Justicia y del Derecho.
<p>Abril 17 de 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobación del informe de ponencia, proposición, título y pregunta del proyecto de ley n.º 020 de 2011 Cámara. ▪ Votación informe de ponencia, articulado, título y pregunta del proyecto de acto legislativo n.º 192 de 2012.
<p>Abril 18 de 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hubo sesión pero no se votaron proyectos de ley o de actos legislativos ni mociones de censura. Se adelantó debate de control político a los ministros de Educación y de Hacienda y Crédito Público. ▪ Hubo sesión pero no se votaron proyectos de ley o de actos legislativos ni mociones de censura. La Cámara se declaró en sesión reservada para

Abril 24 de 2012	resolver el recurso de apelación formulado contra una decisión adoptada por la Comisión de Investigación y Acusación de esa Corporación.
Abril 25 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hubo sesión pero no se votaron proyectos de ley o de actos legislativos ni mociones de censura. Se adelantó debate de control político a los ministros de Transporte y de Vivienda.
Mayo 3 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobación de los informes de objeciones presidenciales a los proyectos de ley n.º 259 de 2009 Cámara y 170 de 2010 Cámara. ▪ Aprobación de los informes de conciliación de los proyectos de ley n.º 051 de 2010 Cámara y 020 de 2010 Cámara/ 59 de 2011 Senado. ▪ Aprobación del informe de ponencia del proyecto de ley n.º 122 de 2011 Cámara (Estatuto Registro de Instrumentos Públicos).
Mayo 8 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobación bloque artículos y proposiciones proyecto de ley n.º 122 de 2011 Cámara (Estatuto Registro de Instrumentos Públicos). ▪ Aprobación del informe de ponencia, proposiciones y articulado del proyecto de ley n.º 091 de 2011 Cámara. ▪ Aprobación del informe de ponencia, artículos y proposiciones proyecto de ley n.º 290 de 2011 Cámara ▪ Votación impedimentos proyecto de ley n.º 147 de 2011 Cámara. ▪ Aprobación del informe de ponencia y del articulado del proyecto de ley n.º 147 de 2011 Cámara. ▪ Aprobación título y pregunta del proyecto de ley n.º 145 de 2011 Cámara.
Mayo 9 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hubo sesión pero no se votaron proyectos de ley o de actos legislativos ni mociones de censura.

Mayo 22 de 2012	<p>Se realizó un debate en rechazo a las declaraciones del diputado Rodrigo Mesa en contra del departamento del Chocó.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Aprobación del informe de conciliación del proyecto de ley n.º 145 de 2011 Cámara.▪ Aprobación del informe de ponencia, articulado y título del proyecto de ley n.º 161 de 2011 Cámara.▪ Aprobación de informe de ponencia, articulado y título del proyecto de ley n.º 052 de 2011 Cámara.▪ Votación impedimento proyecto de ley n.º 087 de 2011 Cámara.▪ Votación proposición de archivo proyecto de ley n.º 206 de 2011 Cámara.▪ Aprobación informe de ponencia, articulado y título del proyecto de ley n.º 072 de 2011 Cámara.▪ Aprobación informe de ponencia, articulado y título del proyecto de ley n.º 286 de 2011 Cámara.▪ Aprobación informe de ponencia, articulado y título del proyecto de ley n.º 040 de 2011 Cámara.▪ Aprobación informe de ponencia, articulado y título del proyecto de ley n.º 051 de 2011 Cámara.▪ Aprobación informe de ponencia, articulado y título del proyecto de ley n.º 130 de 2011 Cámara.
Mayo 23 de 2012	<ul style="list-style-type: none">▪ Aprobación del informe de conciliación del proyecto de ley n.º 290 de 2011 Cámara – Consuelo Devis Saavedra–.

Junio 5 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobación informe de conciliación del proyecto de ley n.º 121 de 2011 Cámara. ▪ Aprobación informe de conciliación del proyecto de ley n.º 122 de 2011 Cámara. ▪ Aprobación articulado y título del proyecto de ley n.º 279 de 2011 Cámara. ▪ Votación impedimentos proyecto de ley n.º 072 de 2011. ▪ Aprobación informe de ponencia y proposición proyecto de ley n.º 072 de 2011 Cámara.
Junio 27 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En sesión extraordinaria se estudió la viabilidad del trámite de las objeciones presentadas por el presidente de la República al proyecto de acto legislativo n.º 143 de 2011 Cámara/ 007 de Senado (reforma a la justicia).

12.3. Sin embargo, el representante Manuel Antonio Carebilla, si bien registró su asistencia a las sesiones, no estuvo presente en la votación de los siguientes asuntos que se sometieron a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes los días 10 y 17 de abril, 3, 8 y 22 de mayo y 5 de junio de 2012 (Gacetas del Congreso n.º 299, 300, 445, 486, 560 de 2012 –f. 459-503, 530-549, 642-667, 686-709, 727-747 c. 2–).

Fecha	Asunto
Abril 10 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votación de informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley n.º 066 de 2011 Cámara ▪ Votación proposición de archivo, informe de ponencia, articulado y proposiciones proyecto de ley n.º 197 de 2012. ▪ Votación informe de ponencia, artículo y pregunta proyecto de ley n.º 198 de 2012

	Cámara.
Abril 17 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votación informe de ponencia proyecto de ley n.º 173 de 2011 Cámara. ▪ Votación informe de ponencia, articulado y título y pregunta del proyecto de acto legislativo n.º 192 de 2012.
Mayo 3 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votación de los informes de conciliación de los proyectos de ley n.º 051 de 2010 Cámara y 020 de 2010 Cámara. ▪ Aprobación de los informes de conciliación de los proyectos de ley n.º 051 de 2010 Cámara y 020 de 2010 Cámara/ 59 de 2011 Senado.
Mayo 8 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votación del articulado del proyecto de ley n.º 091 de 2011 Cámara.
Mayo 22 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votación proposición de archivo proyecto de ley n.º 206 de 2011 Cámara.
Junio 5 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votación proposición de archivo proyecto de ley n.º 072 de 2011.

IV. Problema jurídico

13. Corresponde a la Sala establecer si el hecho de que el representante a la Cámara por el departamento del Amazonas Manuel Antonio Carebilla Cuéllar no haya estado presente en la votación de los asuntos que se sometieron a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes los días 10 y 17 de abril, 3, 8 y 22 de mayo y 5 de junio de 2012 es demostrativo de que se configuró la inasistencia a la que alude el numeral 2) del artículo 183 de la Constitución Política como causal de pérdida de investidura.

V. Análisis de la Sala

14. La pérdida de investidura de congresista, es una institución constitucional, de carácter sancionatorio, tendiente a preservar la dignidad del Congreso. Por su severidad y celeridad, esta institución debe estar rodeada, en su aplicación, de todas las garantías que el Estado Social de Derecho proclamado por la Constitución de 1991, tiene previstas para la protección de los derechos fundamentales de las personas sujetas a investigación⁵.

15. Entre esas garantías se destaca el principio de taxatividad, por virtud del cual se precave, de una parte, que sean sólo las conductas que la Constitución incluye como constitutivas de las causales de pérdida de investidura, las que puedan dar lugar a este juicio de reproche y, de otra, que el juez esté sometido al imperio de la ley de manera exclusiva y que, en consecuencia, deba abstenerse de crear causales de pérdida de investidura, aún en los eventos en los cuales se pueda concluir que un congresista incurrió en una conducta contraria a la ética⁶. Sobre el particular, se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional:

La comentada gravedad de la pérdida de investidura encuentra justificación en las finalidades que persigue, pues busca dignificar y enaltecer la calidad de los representantes del pueblo en la corporaciones públicas y por eso es un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración en manos de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan.

Empero, cabe observar que por obra de su carácter sancionatorio y de las graves consecuencias que trae consigo, la institución de la pérdida de investidura está sujeta a los principios del debido proceso, por cuanto, si bien la alta dignidad correspondiente a un representante del pueblo y la necesidad de preservar la buena imagen de las corporaciones públicas explican tanto la gravedad de la sanción como la brevedad del procedimiento, esas mismas condiciones abogan a favor del más estricto cumplimiento de las garantías del debido proceso.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de julio de 1999, rad. AC-7715.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de agosto de 2015, rad. 11001-03-15-000-2015-00872-00(PI).

Dentro de esas garantías propias del debido proceso la previsión de las causales que conducen a la pérdida de investidura reviste especial importancia, porque desarrolla el principio constitucional de legalidad de la sanción que torna necesaria la existencia de disposiciones jurídicas en las cuales se establezcan las conductas que ameritan la imposición de la medida sancionatoria.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en que las causales previamente establecidas son de derecho estricto, de orden público y de interpretación restrictiva y en que no cabe su aplicación por analogía ni por extensión, ya que tienen por consecuencia una sanción que impide al afectado el ejercicio pleno de sus derechos políticos en el futuro y a perpetuidad⁷.

16. No obstante, la taxatividad que se predica de las causales de pérdida de investidura no enerva la posibilidad de que el juez de lo contencioso administrativo las interprete pues el derecho, en tanto está dado a través del lenguaje, no tiene un contenido semántico unívoco; por el contrario “es susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos que pueden generar diversas interpretaciones o significados”⁸, los cuales deben ser dilucidados por el juez a fin de establecer el alcance de la norma en un caso concreto y de dotar de unidad, coherencia, claridad y previsibilidad al ordenamiento jurídico.

17. La causal contemplada en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política 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:

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-987 de 2007. En similar sentido, véase la sentencia T-1232 de 2003.

⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-053 de 2015.

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

18. Entonces, son cinco los 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.

V.1. Primer elemento: la inasistencia del congresista a votar

19. El significado de la expresión “*inasistencia*” determina, en buena medida, el sentido esencial de la norma. Por ello su análisis debe ser cuidadoso, máxime si la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha tenido pocas ocasiones de pronunciarse al respecto⁹.

⁹ Los únicos precedentes aplicables al caso se encuentran en las sentencias de 13 de julio de 1999 (AC-7715) y de 20 de enero de 2004 (2003-1024-01(PI)). En ambos casos el problema jurídico se contrajo a determinar si la inasistencia de los demandados se encontraba o no justificada. Existen otras sentencias proferidas por la Sección Primera de esta Corporación, pero referidas al numeral 2º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, que establece que diputados, concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales, perderán su investidura “[p]or inasistencia en un mismo periodo de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o de acuerdo, según el caso”. La primera es de 12 de febrero de 2009, y en ella se señaló que la causal prevista en la mencionada norma sólo se configuraba cuando el concejal inasistía a las sesiones, pero no cuando no atendía el llamado a lista ni cuando dejaba de participar en los debates y votaciones. La segunda, fue proferida el 10 de septiembre del mismo año. Allí se dijo que lo relevante para efectos de que se configure la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, no es que el diputado, concejal o edil no atienda el llamado a lista, sino que deje de ejercer su derecho y correlativo deber al voto: “*el hecho de no tener como inasistencia la ausencia del diputado, concejal o edil que con posterioridad al llamado a lista se retira de la sesión de plenaria o comisión en curso y que como consecuencia de ello no ejerce su derecho – deber al voto en las deliberaciones de los proyectos de acto administrativo que allí se discutan, equivale a una burla al numeral 2º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, pues de esa manera no se exigiría a los servidores públicos en comento que ejerzan su investidura como la ley les exige hacerlo.// Por lo anterior, la Sala considera que la ausencia de los demandados en la reunión que tuvo lugar el 12 de agosto de 2008 no es excusable bajo el pretexto que contestaron «presente con salvamento de voto», una vez realizado el llamado a lista correspondiente y se retiraron posteriormente, pues en dicha reunión **sí se votaron proyectos de acuerdo y los demandados no estuvieron***”

A continuación se mostrará que distintas formas de interpretar la mencionada palabra, llevan a un resultado semejante, a saber, que en el contexto de su aplicación, la misma está relacionada estrechamente con el momento de la votación, lo que impone consecuencias también articuladas con los tipos de votación que realiza el Congreso y la forma de probar las mismas.

20. **Literalmente** “*inasistencia*” no es otra cosa que *falta de asistencia* y ésta expresión a su turno significa *hallarse presente*. De modo que si un congresista, sin justificación alguna, no asiste a las reuniones establecidas en el artículo 182-2 constitucional, perderá la investidura.

21. Una literalidad no aislada del texto, obliga a cualquier intérprete a observar la relación que existe entre inasistencia y sesión de votación. Basta al efecto recordar lo que dice la norma: Los congresistas perderán su investidura por “*la **inasistencia**, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias **en las que se voten** proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura*” (se resalta). Es decir, la inasistencia relevante para la pérdida de investidura tiene literalmente dos condiciones: (i) que en la reunión se trate al menos uno de los tres temas indicados y (ii) que tales asuntos sean votados en la plenaria¹⁰. Al punto que puede afirmarse que si en tal sesión se trata la temática pero no se vota, la ausencia del congresista no será relevante para la pérdida de investidura, lo que refuerza la necesaria relación entre inasistencia y votación.

presentes en las deliberaciones correspondientes ni ejercieron su derecho y correlativo deber al voto” (negritas originales).

¹⁰ Este vínculo entre la inasistencia y la votación ya había sido enunciado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la citada sentencia de 20 de enero de 2004, en la que puntualizó que la inasistencia que interesa a efectos de que proceda la causal de pérdida de investidura, es aquella que se verifica respecto de las sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

22. Esto muestra dos rasgos más de la norma, asociados a la estricta legalidad de la sanción que ha de imponerse: (iii) la inasistencia a los debates de este tipo de asuntos en las plenarias del Congreso o de sus Cámaras individualmente consideradas no es relevante para la pérdida de investidura, así como tampoco lo es (iv) la inasistencia a las votaciones de los proyectos de ley y de acto legislativo que tienen lugar al interior de las comisiones constitucionales permanentes. Como la norma no dice p.e. que la investidura se perderá *“por la inasistencia a reuniones en las que se debatan y voten proyectos”*, sino que solamente limita la exigencia de asistir a las *“reuniones plenarias en las que se voten proyectos”*, entonces ni el estar presente en las votaciones que se realizan en las comisiones ni la participación en los debates vienen al caso. El contexto relevante de la inasistencia para casos de pérdida de investidura es, se insiste, el momento de la votación en las plenarias de *“proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura”*.

23. La Sala deja claro lo reprochable que resulta que un parlamentario no asista a los debates en la plenaria y no vote en las comisiones, con incumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. Pero es necesario distinguir las distintas consecuencias que esa acción posee y, especialmente, el tipo de prohibición que las normas pertinentes tienen. Para lo que aquí interesa, el ausentismo parlamentario cuya consecuencia es la pérdida de investidura, es el relativo a las reuniones plenarias en que se voten, y no en la que simplemente se debatan, proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

24. Una interpretación **histórica** o genética de la norma constitucional refuerza la anterior conclusión, pues en los debates que precedieron a su aprobación, consta que la Asamblea Nacional Constituyente no quiso sancionar y erradicar cualquier forma de ausentismo parlamentario, sino solamente aquella que comporta la inasistencia a las sesiones en las que se vota:

5. PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA. (...)

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

5.3. PRESUPUESTOS BÁSICOS: (...)

5.3.2. *De igual manera el evidente incumplimiento de los deberes de congresista debe ser motivo para la sanción. Se precisaría, por tanto, contemplar el caso de inasistencia a las sesiones y la no presentación en oportunidad a las ponencias. En cuanto a lo primero, la no asistencia a sesiones en las que únicamente se discuten los temas pero no se vota, podría no constituir en sí misma una falta contra los deberes del parlamentario, en cambio, cuando se trata de sesiones en las que se va a decidir (votar), debe ser obligatoria la asistencia.¹¹*

25. Nótese la distinción que hizo el constituyente entre “la no asistencia a sesiones en las que únicamente se discuten los temas pero no se vota” y las “sesiones en las que se va a decidir (votar)”. Respecto de las primeras consideró incluso que el parlamentario no incurriría en falta alguna si no asistía –lo que sería discutible si se miran las consecuencias de la no formación del quórum deliberativo–; pero sobre las segundas no dejó duda de su obligatoriedad. El querer del constituyente fue, entonces, que el congresista participara en la formación de la voluntad democrática, lo cual solo se logra si asiste a toda la sesión, pues ello garantiza que estará presente en el recinto legislativo al momento de la votación.

26. De ahí que la jurisprudencia de la Sección Primera de esta Corporación haya sostenido que el registro de asistencia que se realiza al inicio de cada sesión sólo produce efectos jurídicos respecto de la confirmación de la presencia en ella, siempre que permanezca en el recinto de la respectiva

¹¹ Gaceta Constitucional n.º 51 del 16 de abril de 1991, p. 27.

Corporación durante las deliberaciones tendientes a la aprobación o desaprobación de los mencionados asuntos, *“pero en ningún caso, respecto de la manifestación de voluntad tendiente a hacer público el sentido de su voto, pues para eso el orden del día tiene establecido el momento oportuno”*¹².

27. Una **gramática** del inciso objeto de estudio igualmente permite una estipulación que lleva a una conclusión semejante¹³: la acción negativa –no hallarse presente– que define el término *inasistencia*, exige necesariamente un espacio pues –y valga la perogrullada– no se puede *“inasistir”* en el vacío. En este caso, se trata del Congreso, con lo que la expresión se ensambla en un contexto que contribuye a darle sentido; y ese no es otro que el significado de faltar en un espacio en donde los congresistas tienen particulares deberes políticos y normativos que se definen especialmente a través de decisiones colectivas, mediante el mecanismo de la votación. Así, necesariamente la extensión del término *“inasistencia”* comprende la de la expresión *“en las que se vote”*, dado el espacio-contexto en que se desarrolla la acción. Y no se trata de una analogía, sino de una significación necesariamente articulada para que, en el contexto, la prohibición tenga sentido.

28. La relación analizada se deja ver también con claridad con una interpretación **teleológica**. Si el objeto es, como parece razonable, acentuar ciertos deberes del parlamentario, tales obligaciones incluyen, particularmente, la toma de decisiones política y socialmente importantes. Y la forma de hacerlo es a través del control político ejercido con la moción de censura o con la expedición de normas jurídicas de carácter legal y constitucional. No es otra la razón por la que se escogieron solo estas tres

¹² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 10 de septiembre de 2009, expediente 2009-00201-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

¹³ Sobre las estipulaciones que por vía hermenéutica realizan los jueces, ver Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin: “Los límites de la lógica y el razonamiento jurídico”, en *Análisis lógico y derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 307.

votaciones –existiendo otras–, como las relevantes para la pérdida de investidura.

29. Una interpretación **pragmática** igualmente permite ver bien los términos de la relación inasistencia-sesión de votación¹⁴. Iniciando con lo elemental y obvio, (i) hay que decir que como en el Congreso colombiano está permitida la votación electrónica pero no a distancia, toda votación requiere la presencia del votante, de lo que se sigue que siempre que alguien haya votado es porque estuvo presente. A no ser la existencia de un fraude en el voto electrónico, posibilidad que a juzgar por los resultados de la inspección judicial practicada a la Cámara de Representantes, es asaz reducida (ver *infra* párr. 49), y en todo caso habría que probarla. Pero lo más importante acá es hacer notar que (ii) una sanción tan drástica como lo es la pérdida de investidura tiene sentido frente al deber más importante del congresista, que es el de asistir a las sesiones en las que se vota para que, cuando llegue el momento oportuno, pueda expresa su particular voluntad sobre tres temas álgidos en términos político-sociales: proyectos de ley, de reforma constitucional y mociones de censura. Lo dicho demuestra que la relación existente entre inasistencia y votación, además de literal, histórica, gramatical y teleológica es, esencialmente, pragmática.

30. De otro lado, es necesario entender **sistemáticamente** la exigencia de asistir establecida en el numeral 2 del artículo 183 constitucional, con (30.1) la forma como se desarrolla cada sesión; (30.2) el deber de votar que es exigible a todo congresista; (30.3) el tipo de votaciones que se surten en el Congreso, todo ello dentro de un régimen de bancadas que requiere, para su adecuado funcionamiento, del voto disciplinado de todos los miembros

¹⁴ Sobre este tipo de interpretación, ver Diego Eduardo López, *La letra y el espíritu de la ley*. Bogotá, 2008, capítulo IV, num. 4.3. “*La interpretación de reglas en la pragmática del derecho*”, p. 153.

de los partidos políticos, movimientos sociales o grupo significativo de ciudadanos que las conforman¹⁵.

30.1. El desarrollo de las sesiones

30.1.1. La Ley 5 de 1992 establece que llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, el presidente de la respectiva Corporación ordenará llamar a lista para verificar el quórum constitucional (artículo 89). Cumplido lo anterior, dará inicio a la sesión y procederá con la lectura del orden del día (artículo 91), el cual puede incluir, entre otros asuntos, la votación de distintos proyectos de ley y/o de acto legislativo, así como mociones de censura (artículo 79).

30.1.2. Teniendo en cuenta lo anterior, hay que decir que el deber del congresista consiste en asistir a toda la sesión, y no solamente a una parte de ella, independientemente de que el orden del día incluya la votación de uno o varios de estos asuntos. Si no lo hace –y tal circunstancia queda demostrada– deberá entenderse que inasistió, aunque haya atendido el llamado a lista, porque la asistencia requiere que el senador o representante permanezca en el recinto legislativo desde el comienzo de la sesión hasta su finalización.

30.2. El deber de votar que es exigible a todo congresista

30.2.1. Varias disposiciones de la Ley 5 de 1992 establecen la obligatoriedad del voto de los congresistas. Por una parte, el artículo 123 establece que éstos *“sólo podrá[n] excusarse de votar, con autorización del Presidente, cuando al verificarse una votación no haya[n] estado*

¹⁵ El sistema de bancadas se introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, como parte de una reforma política, orientada de manera general a fortalecer los partidos políticos y a racionalizar la actividad del Congreso. La reglamentación de este nuevo sistema se hizo mediante la Ley 974 de 2005.

presente[s] en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta[n] tener conflicto de intereses con el asunto que se debate”. Por otra parte, el artículo 126 dispone que “ningún senador o representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación”. Y finalmente, el artículo 127 señala que “entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido. Para abstenerse de hacerlo sólo se autoriza en los términos del presente Reglamento”.

30.2.2. Atendiendo a la obligatoriedad del voto, es posible afirmar que el solo hecho de haber participado en la votación de un proyecto de ley, de acto legislativo o de una moción de censura es en sí mismo demostrativo de que el congresista asistió a la sesión, mientras que el hecho contrario, esto es, abstenerse de votar, es indicativo, prima facie, justamente de lo opuesto. Con todo, puede ocurrir que un congresista, contrariando las disposiciones legales, se abstenga de votar estando en el recinto legislativo. Si tal circunstancia llegara a presentarse, el acta deberá dar cuenta de ello¹⁶, por lo que el senador o representante no perderá su investidura porque la inasistencia, en estas condiciones, no estaría demostrada.

30.2.3. También puede suceder que el congresista atienda el llamado a lista y permanezca en el debate, pero que al momento de la votación decida retirarse del recinto, con el fin, por ejemplo, de disolver el quórum decisorio o simplemente de manifestar su inconformidad con algún asunto en particular. Si ello ocurre, y la votación se realiza, la inasistencia se configuraría, por lo que corresponderá al senador o representante demostrar que tal comportamiento se encontraba justificado por las circunstancias que rodearon su proceder, lo cual necesariamente remite al

¹⁶ Cuando la votación es nominal, el acta de la sesión informa el número total de congresistas presentes en el recinto al momento en que ella se realiza, al igual que la identidad de cada uno de ellos. Adicionalmente, informa cuántos y quiénes votan de forma afirmativa, cuántos y quiénes los hacen de forma negativa, y cuántos y quiénes, aun estando presentes, se abstienen de votar.

análisis del quinto elemento de la causal (ver infra párr. 37 y ss).

30.3. El tipo de votación

30.3.1. La Ley 5 de 1992 establece tres modalidades distintas de votación: ordinaria, nominal y secreta. La primera, se efectúa dando los congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. La segunda, se realiza cuando cada uno de los senadores o representantes expresa públicamente el sentido de su voto. Y la última, como su nombre lo indica, “no permite identificar la forma como vota el congresista” (artículo 128 y ss.).

30.3.2. Cuando la votación es nominal, el sentido individual del voto de cada congresista queda registrado, bien sea de forma manual o electrónica, en el acta de la respectiva sesión, por lo que siempre es posible conocer si un determinado senador o representante estuvo presente o no en la sesión durante la votación de un cierto proyecto de ley o de reforma constitucional. En cambio, cuando la votación es ordinaria o secreta esa información no queda consignada en el acta –sólo se registra si el proyecto se aprobó o no–, por lo que, si el congresista atendió el llamado a lista que se realiza al inicio de cada reunión con el fin de verificar el quórum constitucional¹⁷, debe presumirse que asistió a toda la sesión, a menos de que exista una prueba idónea y confiable que demuestre lo contrario. Sobre la existencia de esta presunción se ha pronunciado antes esta Corporación en los términos que se transcriben a continuación:

La presunción, suele definirse como una operación lógica mediante la cual el legislador, partiendo de un hecho conocido o probado llega a tener por establecido otro desconocido o incierto. Cuando es el juez quien, de acuerdo con su prudente arbitrio, realiza semejante inferencia se tipifica la denominada presunción judicial.

¹⁷ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 5 de 1992, los presidentes de las respectivas Cámaras deben ordenar que al inicio de cada sesión se realice el llamado a lista con el fin de verificar el quórum constitucional. El desconocimiento de esta orden por parte del secretario es causal de mala conducta.

En este caso, en el proceso de inducción que le corresponde desarrollar a la Sala para establecer la aceptación de la “presunción” de que da cuenta el documento examinado se advierte que:

Es un deber de los Congresistas, según las voces del artículo 116 de la Ley 5ª de 1992, en armonía con el artículo 183, numeral 2¹⁸, de la Constitución Política, asistir a las sesiones con miras a conformar el quórum para deliberar y decidir, deber con el que cumplió el demandado según se observa en el acta de la plenaria de 20 de junio de 2001 en que se afirma que contestó al llamado a lista.

Puede tenerse por cierto el hecho de que para el proyecto anterior al del informe de la Comisión Conciliadora del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 680 de 2001, el demandado no votó porque se constató que no estaba presente para ese momento; empero para la aprobación del informe en cuestión no es viable conjeturar lo mismo en la medida en que su intervención en el asunto no resulta descartable, a pesar de la incertidumbre que la rodea, si se tiene en cuenta que era deber del Congresista su participación y en vista de que no dejó constancia de su retiro definitivo de la sesión, ni manifestó expresamente su impedimento para actuar.

Probado como se halla que el entonces Senador contestó el llamado a lista, circunstancia indicativa de que se proponía participar en la sesión respectiva, el que haya abandonado el recinto en algún momento no indica categóricamente que no hubiese podido regresar, máxime cuando el reglamento imponía esa exigencia y no se expusieron razones para justificar esa nueva ausencia.

Frente a situaciones como la aquí examinada, la carga de la prueba recae sobre el demandado, quien debió demostrar que no votó por haberse retirado antes del debate o de la votación.

Así lo consideró la Sala en una situación similar a la que ahora ocupa su atención (sentencia de 14 de mayo de 2002, Expediente núm.PI-0211, Consejero ponente doctor Nicolás Pájaro Peñaranda), en la que se dijo:

“...Según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el hecho de que se hubiese votado el proyecto de ley...en la modalidad de bloque, no le permite afirmar que Francisco Canossa Guerrero haya estado presente en ese momento...”.

*“...La Sala concluye, sin embargo, todo lo contrario, pues en el acta número 084 de la sesión ordinaria del día martes 14 de diciembre de 1999 figura como asistente el demandado (folio 139) **y no aparece constancia de que él se hubiera retirado antes del debate o de la votación del artículo 218 del***

¹⁸ [3] Artículo 183, numeral 2, de la Constitución Política: “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”.

proyecto ni por otra parte que se hubiera excusado de votar por los motivos que señala el artículo 124 de la Ley 5 de 1992, bien por no haber estado presente en la primera decisión, bien por haber manifestado que tenía conflicto de intereses con el asunto que se debatía ...”. (negritas del original).

30.3.3. Entonces, como en las votaciones ordinarias, por regla general¹⁹, no es posible identificar a los congresistas votantes, la inasistencia es relevante en términos del artículo 183-2 constitucional solo cuando se demuestre que el demandado no atendió el llamado a lista al inicio de la respectiva reunión, pues en caso contrario, deberá presumirse que sí asistió a la sesión y que el sentido individual de su voto se encuentra comprendido dentro de las decisiones de su bancada. En este escenario, para que el congresista pueda considerarse incurso en la causal de pérdida de investidura es indispensable la prueba de su ausencia física del recinto del Congreso, p.e., mediante el registro de la votación. No hacerlo, impedirá irremediablemente examinar la pérdida de investidura pues su ausencia queda traslapada por el resto de integrantes necesarios para tomar la decisión –quórum decisorio–, en caso de votaciones ordinarias.

30.3.4. Por último, debe analizarse la particular situación de cuando en la misma sesión se presentan votaciones ordinarias y nominales. Sin perjuicio de que en tales casos la inasistencia al momento de la sesión donde se realizan votaciones ordinarias se pueda probar con los medios idóneos, la Sala considera que será suficiente probar la inasistencia a la votación nominal, así la de aquella no se haga, pues la de la nominal daría certeza de la ausencia del congresista a, por lo menos, una parte de la sesión, lo cual es relevante para la pérdida de investidura (ver *supra* párr. 30.1).

¹⁹ Excepcionalmente será posible identificar a los congresistas votantes, cuando en el acta se deje constancia expresamente de que el asunto sometido a votación ordinaria se aprueba o imprueba con fundamento en el registro de una votación nominal realizada previamente en la misma sesión. Tal circunstancia aconteció en el caso concreto en la reunión plenaria del 3 de mayo de 2012. Ver *infra* párr. 60.2.

31. Recapitulando, la Sala precisa que, para efectos de analizar la pérdida de investidura, la palabra "*inasistencia*" debe articularse 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 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 ausencia de prueba en contrario– la asistencia del congresista a la totalidad de la sesión.
- ✓ La inasistencia a seis reuniones plenarios 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.

V.2. Segundo elemento: que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones

32. El segundo elemento de la causal de pérdida de investidura es que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 5 de 1992, las sesiones del Congreso se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

32.1. Las sesiones ordinarias son las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones definidas en el artículo 114 de la Constitución, el cual refiere al ejercicio del poder constituyente derivado, la función legislativa y el control político sobre los actos de la administración. Dos periodos de sesiones ordinarias componen una legislatura²⁰.

32.2. Por su parte, las sesiones extraordinarias se efectúan, no por derecho propio, sino por iniciativa del ejecutivo. En tal evento, el Congreso

²⁰ Constitución Política, artículo 183. *“El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio”.*

únicamente puede ocuparse del estudio y decisión de aquellos asuntos que el presidente señale en el decreto convocatorio, sin perjuicio del control político que, por expresa disposición del artículo 138 de la Carta, aquel *“podrá ejercer en todo tiempo”*.

32.3. Las sesiones especiales son que las que convoca el Congreso, por derecho propio, estando en receso, para el ejercicio del control respecto de los decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las atribuciones extraordinarias que le confieren los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución (estados de excepción). Durante este tiempo –ha dicho la Corte Constitucional– el Congreso conserva la plenitud de sus atribuciones constitucionales, pues es *“una de las condiciones **sine qua non** para que se mantenga la constitucionalidad de la declaración de los estados de excepción, que “no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”*²¹.

32.4. Las sesiones permanentes son aquellas que se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizarlo, en tanto que las reservadas, como su nombre lo indica, no son públicas y se constituyen para tratar asuntos que, por su complejidad o gravedad, requieren reserva.

33. La inasistencia a cualquiera de estas sesiones resulta relevante a efectos de que se configure la causal de pérdida de investidura, a condición, eso sí, de que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

V.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

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-565 de 1997.

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

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

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

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

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

Esta norma ordena entonces que el informe de ponencia sea aprobado, como requisito previo para discutir y votar el articulado. En efecto, este artículo prescribe un regla de naturaleza condicional, según la cual, en caso que se apruebe la proposición con que termina el informe de ponencia, procederá la discusión del articulado del proyecto, bien en bloque o bien separadamente, si así lo solicita uno de los miembros de la cámara correspondiente. Así las cosas, el efecto jurídico de la aprobación del informe de ponencia no es otro que permitir que el trámite legislativo prosiga con su siguiente etapa, esto es, la discusión del articulado previa a su votación. Contrario sensu, la falta de aprobación del informe ocasiona, indefectiblemente, que no pueda continuarse con dicho trámite²².

35.2. El **articulado** comprende la parte dispositiva del proyecto, el cual puede ser modificado durante el trámite legislativo tal como lo establece el artículo 160 de la Ley 5 de 1992: *[t]odo congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso*”. Las enmiendas se solicitan a través de proposiciones, que pueden suprimir, adicionar o modificar la totalidad del proyecto de ley o parte de su articulado. También es posible solicitar el archivo de un proyecto mediante una proposición de este tipo –proposición de archivo–, la cual debe decidirse con prelación porque su aprobación impide proseguir con el debate y votación del informe de ponencia y del articulado. De ahí que la asistencia del congresista a las

²² Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004. En similar sentido, véanse las sentencias C-047 de 2017 y C-1041 de 2005.

sesiones donde se votan estas últimas proposiciones resulta relevante para que se configure la causal de pérdida de investidura, del mismo modo en que resulta relevante la asistencia a las sesiones en las que se votan los otros tipos de proposiciones porque al final implican una decisión sobre el articulado.

35.3. El **título** es otro componente fundamental del proyecto puesto que no solo lo identifica, sino que también define su contenido (Constitución Política, artículo 169)²³. Para que proceda la votación de este aparte del proyecto, es necesario que la de todo el articulado haya concluido, por lo cual ésta última siempre precede a la anterior. Junto con el título, se somete a votación una pregunta, por medio de la cual se insta a los senadores o representantes a que manifiesten si quieren o no que determinado proyecto de ley o de reforma constitucional se convierta en ley de la República o en acto legislativo²⁴.

35.4. Por su parte, los **informes de conciliación** sirven para superar las diferencias que surgen de los textos aprobados en una y otra Cámara. En la medida en que la propia Constitución Política, en su artículo 160, autoriza al Congreso para introducir a los proyectos las modificaciones y adiciones que considere pertinentes durante el segundo debate o la segunda vuelta, la aprobación de estos informes por las plenarios del Senado y de la Cámara constituye un requisito *sine qua non* del proceso legislativo, cuando existen discrepancias, porque de esta forma es posible superarlas y unificar los textos que finalmente habrán de pasar a sanción presidencial, a condición, eso sí, de que se respeten los principios de identidad y consecutividad,

²³ La Corte Constitucional ha señalado que el título de las leyes debe guardar una relación temática con su objeto central y su articulado, so pena de afectar el principio de unidad de materia y, con ello, su exequibilidad. Sentencias C-154 de 2016 y C-370 de 2004.

²⁴ Dispone el artículo 115 de la Ley 5 de 1992 que aprobado el articulado de un proyecto, debe darse lectura al título del proyecto, luego de lo cual el presidente de la respectiva Cámara debe preguntar: “¿Aprueban los miembros de la corporación el título leído?”. A la respuesta afirmativa, el presidente expresará: “¿Quieren los senadores (o representantes) presentes que el proyecto de ley (o de reforma constitucional) aprobado sea ley de la República (o acto legislativo)?”.

mediante modificaciones que no sean sustanciales y que guarden una relación temática con lo aprobado en la cada una de las Cámaras²⁵.

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

35.5.1. Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las Cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que –como lo ha señalado la Corte Constitucional–, *“el texto, aunque sea aprobado por las Cámaras, sigue siendo un simple proyecto, si no ha recibido la correspondiente sanción presidencial (CP arts 157 ord 4º y 167)”*²⁶.

35.5.2. Además, la intervención del Congreso resulta decisiva para la suerte del proyecto. Así, si las Cámaras no insisten, el proyecto se archiva, pero si lo hacen, y las objeciones estuvieren fundadas en razones de inconveniencia, el presidente deberá sancionarlo sin poder presentar otras nuevas; si no lo hace, procederá en tal sentido el presidente del Congreso. En cambio, si las objeciones estuvieren fundadas en motivos de inconstitucionalidad, la iniciativa deberá ser remitida a la Corte Constitucional, que puede declararlo exequible o inexecutable de un modo total o parcial. En el primer evento, el presidente tendrá que sancionar el

²⁵ Corte Constitucional, sentencias C-1143 de 2003, C-332 de 2005 y C-1041 de 2005, entre otras.

²⁶ Sentencia C-069 de 2004.

proyecto, mientras que en el segundo, procederá su archivo. Empero, si la Corte resuelve que el proyecto es parcialmente exequible, deberá devolverlo a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con la sentencia.

36. La diversidad de asuntos a que se ha hecho referencia tiene enorme incidencia a efectos de estudiar si la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183-2 se configura o no, pues conforme a lo dicho, cabe concluir que los congresistas deben asistir a las sesiones plenarias en las que se voten todos ellos, con independencia de que hagan parte o no del mismo proyecto de ley o de acto legislativo. Se insiste en que al igual que el articulado y el título, los informes de ponencia, las proposiciones de archivo, los informes de conciliación y los informes de objeciones presidenciales son parte inescindible del trámite de cualquier proyecto de ley, al punto que si alguno de estos asuntos deja de someterse a votación la iniciativa no podrá convertirse en ley de la República. Lo mismo puede decirse respecto de los proyectos de acto legislativo, pero con la diferencia que ellos no admiten el trámite de objeciones presidenciales²⁷.

V.4. Quinto elemento: que la inasistencia no esté justificada

37. El último requisito para que se configure la causal de pérdida de investidura consiste en que la falta de asistencia no esté justificada o que se haya producido por un evento de fuerza mayor. Esto quiere decir que para que proceda la sanción por inasistencia a las sesiones plenarias debe evaluarse la culpabilidad del demandado por tratarse de un régimen

²⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de septiembre de 2014, rad. 11001-03-24-000-2012-00220-00.

sancionatorio de carácter subjetivo²⁸. Al respecto, esta Corporación ha señalado que:

(...) probados objetivamente los presupuestos contenidos en el numeral 2. del artículo 183 de la Carta Política, para la aplicación de la causal de pérdida de la investidura; resta en consecuencia evaluar los aspectos de orden subjetivo y lo citado como excepción por el demandado, consistente en la fuerza mayor, de que trata el párrafo de la precitada norma superior.

Amén de estas características objetivas típicas y constitucionales, agrégase la posibilidad de justificar por parte del congresista su conducta omisiva, o de establecer que no se alcanzó el número de ausencias requeridas, o que ellas lo fueron en distintos períodos legislativos, o que en las mismas no se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

Hay lugar pues a esgrimir causales de justificación, lo cual de suyo indica que no es de recibo la aplicación escueta, pura y simple, de la ausencia del obligado, sino que el juzgador debe descender al análisis de la conducta humana desplegada en este caso por quien ostenta una calidad y es obligado por ella misma, así como las circunstancias que rodearon su proceder²⁹.

38. De modo que el juez del proceso de pérdida de investidura debe analizar la conducta del congresista demandado para establecer si existe alguna razón que justifique su inasistencia a las reuniones plenarios en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura pues la sanción no procede automáticamente solo porque se verifique que se configuran los primeros cuatro elementos que tipifican la causal. En cualquier caso, debe tratarse de situaciones excepcionales, pues como lo ha señalado la jurisprudencia, *“la vocación natural de un congresista es la de participar en los debates y en las decisiones propias del Congreso”³⁰.*

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de septiembre de 2016, rad. 11001-03-15-000-2014-03886-00.

²⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de julio de 1999, *Op. Cit.*, supra nota 5.

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de marzo de 2010, rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI), reiterada en la sentencia de 22 de noviembre de 2011, rad. 11001-03-15-000-2011-00404-00(PI).

39. Estas situaciones excepcionales se encuentran previstas, de una parte, en el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política. Esta norma establece que la causal de pérdida de investidura por inasistencia a las sesiones del Congreso no tendrá aplicación cuando medie fuerza mayor, la cual se encuentra definida en el artículo 64 del Código Civil, *“como el imprevisto al que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”*. Dicho en otros términos, *“es la circunstancia o evento que no se pudo ver o conocer con anticipación como algo posible, o de cuya ocurrencia no se tienen señales previas o indicios; esto es, que dentro de lo normal y lo cotidiano no es factible intuir o esperar que suceda; y que de llegar a ocurrir no es posible hacer oposición que neutralice o anule sus efectos”*³¹.

40. Para que se configure la fuerza mayor, es necesario que el hecho sea imprevisible e irresistible para el demandado, lo cual quiere decir que no se deriva en modo alguno de su conducta, que su ocurrencia no puede anticiparse o preverse, pese a que se obra prudentemente, y que resulta imposible de evitar, incluso cuando se toman medidas para hacerlo. En efecto, una de las características principales de los eventos de fuerza mayor es que son exteriores al sujeto, de ahí no pueda configurarse cuando es el propio demandado quien, con su conducta consciente, imprudente o poco previsiva, se pone a sí mismo en imposibilidad de asistir a la sesión.

41. Al respecto, en la sentencia de 13 de julio de 1999 la Sala Plena del Consejo de Estado concluyó que la medida privativa de la libertad impuesta contra el congresista demandado no constituía un evento de fuerza mayor porque éste sabía que, por virtud de esta circunstancia, estaría materialmente imposibilitado para asistir a las sesiones del Congreso, y aun así solicitó a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes que pusiera fin a la licencia no remunerada que le había concedido en virtud justamente de su detención:

³¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 24 de enero de 2008, rad. 54001-23-31-000-2007-00127-01(PI).

Fue entonces, el mismo congresista quien produjo la conducta descrita (inasistencia), creadora de las condiciones fácticas para situarse en el eventual incumplimiento de sus deberes, pues sabiéndose detenido desde abril de 1998, bajo esas circunstancias le era PREVISIBLE la imposibilidad de asistir a las sesiones, y por ello lo había reconocido cuando se dirigió a la Corte Suprema y cuando hizo lo propio ante la Cámara de Representantes. Así, libremente solicitó de la Mesa Directiva de la Cámara poner fin a su licencia, y también deliberadamente se reintegró al cargo. Creó pues la condición para inasistir, lo cual no le habría ocurrido de haber persistido en su licencia, durante la cual se llamara al segundo renglón de su lista, como lo hizo en el primer período de legislatura. Por ello, se concluye que no fue un hecho catalogable como FUERZA MAYOR el que le impidió al Representante CARLOS ALBERTO OVIEDO ALFARO incurrir en la causal de pérdida de investidura invocada por el demandante, sólo que el hecho analizado como tal, no es la orden judicial, sino su propia conducta, voluntaria y previsible.³²

42. De otra parte, el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 también establece que las ausencias de los congresistas a las sesiones pueden justificarse en los siguientes casos: la incapacidad física debidamente comprobada, el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o la autorización expresada por la Mesa Directiva o el presidente la respectiva Corporación³³, en los casos indicados en el reglamento de la misma.

43. Y, finalmente, el artículo 124 de la misma Ley 5 dispone que los senadores y representantes pueden 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”.

44. Para el trámite de las excusas por inasistencia, la Ley 5 establece un procedimiento especial, que consiste en enviarlas a la Comisión de

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de julio de 1999, *Op. Cit.*, supra nota 5.

³³ En la sentencia de 20 de enero de 2004, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo señaló que “no puede considerarse irregular, ni constitutivo de causal de pérdida de investidura, el hecho de que la Congresista haya disfrutado de una licencia no remunerada, que fue solicitada y otorgada conforme a lo dispuesto en el artículo 261 de la Constitución Política por parte de la Mesa Directiva”. *Op. Cit.*, supra nota 9.

acreditación documental de la Cámara o del Senado, la cual deberá presentar un concepto ante la Mesa Directiva de la respectiva Corporación con el fin de que ésta adopte una decisión definitiva sobre el particular (artículo 90). Las excusas aceptadas en los términos establecidos por el Reglamento del Congreso podrán hacerse valer dentro del proceso de pérdida de investidura, para demostrar que la inasistencia a una sesión determinada se encuentra justificada.

45. Por fuera de estos eventos expresamente previstos en la Constitución y en la ley, puede haber otros que expliquen la ausencia del congresista a las sesiones de la plenaria al momento de la votación, por lo que corresponderá al juez del proceso de pérdida de investidura examinarlos – siempre que se hayan alegados y se encuentren demostrados– a fin de establecer si razonablemente justifican su proceder.

V.5. El caso concreto

46. Se recuerda que el solicitante, en este caso, sostiene que el señor Manuel Antonio Carebilla Cuéllar, quien fue elegido como representante a la Cámara para el periodo comprendido entre el 20 de julio de 2010 y el 20 de julio de 2014, dejó de asistir a diecisiete (17) reuniones plenarias de la Cámara de Representantes, dieciséis (16) de las cuales tuvieron lugar en el segundo periodo de sesiones de la legislatura 2011-2012, el cual inició el 26 de marzo 2012 y terminó el 20 de junio siguiente, y la restante en el periodo de sesiones extraordinarias. Concretamente, el solicitante afirma que el demandado inasistió a las plenarias que se celebraron los días 24 de abril y 6 de junio de 2012, y que no participó en la decisión de los asuntos que se sometieron a conocimiento de la Corporación los días 20 y 21 de marzo, 9, 10, 11, 17, 18 y 25 de abril, 3, 8, 9, 22 y 23 de mayo, 5 y 27 de junio de 2012 pues se retiró del recinto legislativo luego de atender el llamado a lista.

47. Como ya se indicó, para que la causal de pérdida de investidura pueda

considerarse configurada, es necesario demostrar que el congresista cuestionado efectivamente inasistió a la sesión o a parte de ella porque, por ejemplo, no estuvo presente en el recinto legislativo al momento de la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo que se sometieron a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes en las fechas a que se contrae la demanda.

48. Desafortunadamente la prueba de tal inasistencia no resulta fácil porque se requiere de un medio idóneo y conducente para demostrar que el congresista no estaba presente en el recinto legislativo al momento de la votación. El acta de la respectiva reunión resulta útil a este propósito cuando la votación es nominal pues, como ya se señaló, en estos eventos queda constancia del voto individual de cada congresista, así como de su presencia en el recinto, lo que no ocurre cuando la votación es ordinaria o secreta, caso en el que el acta solo registra si el congresista atendió o no el llamado a lista.

49. Sin embargo, incluso cuando es la única prueba disponible en el proceso de pérdida de investidura, el acta de la respectiva sesión puede servir para demostrar la presencia del congresista en el recinto al momento de la votación, porque –como ya se señaló– se presume que quien atiende el llamado a lista permanece en él hasta el final de la sesión. Además, así lo informó al despacho del magistrado ponente, el ingeniero Juan Pablo Álvarez Mosquera durante la diligencia de inspección judicial practicada a la Cámara de Representantes, con el fin de consultar el sistema electrónico de información, software de debate DCN-SW, que funciona al interior de esa Corporación (f. 276-283 c. 2):

El software tiene precargada las plantillas, las cuales recogen los resultados de las decisiones y la asistencia de los representantes a la Cámara. Se manejan dos temas específicos, que son la asistencia y la votación. Las plantillas están precargadas conforme al orden del día. La asistencia se inicia en el momento en que el presidente [de la Corporación] decide que se abra la sesión y termina al finalizar la sesión plenaria. Cada representante pone su

huella en el sistema biométrico que se utiliza en el registro de votación y asistencia. Cuando se abre la votación cada equipo se bloquea y pide la identificación de cada representante y así dar la opción de votar afirmativo o negativo. Este procedimiento funciona para las votaciones nominales, para las ordinarias se presupone la asistencia en el momento. El ingeniero precisa que si la votación se hace de forma manual no quedará registrada en el sistema, de igual manera el sistema no da cuenta de las inasistencias que pueden ser justificadas con posterioridad por los representantes, así como tampoco de su permanencia en el recinto durante los debates. Cuando la votación se hace de forma manual, debe quedar registrada en el acta de la respectiva sesión.

50. Las actas de las sesiones plenarios a que se contrae la solicitud de pérdida de investidura –las cuales fueron publicadas en la Gaceta del Congreso y solicitadas oficiosamente por el magistrado ponente (ver *supra* párr. 11)– demuestran que el representante a la Cámara Manuel Antonio Carebilla Cuéllar inasistió, en el mismo periodo de sesiones, a cinco reuniones plenarios en las que se votaron proyectos de ley y de acto legislativo, y no a 17, como se afirma en la demanda.

51. En efecto, por una parte, se conoce que el señor Manuel Antonio Carebilla dejó de asistir a la reunión de la Cámara de Representantes que tuvo lugar el 6 de junio de 2012. Sin embargo, esta ausencia no fue injustificada pues la secretaria general de esa Corporación certificó que se ausentó con excusa (f. 201, 249-250 c. 1), información que también aparece consignada en la Gaceta n.º 501 de 2012³⁴, donde además consta que en esa fecha no se votaron proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

52. Así las cosas, el hecho de que el congresista cuestionado no haya asistido a la sesión plenaria del 6 de junio de 2012 carece de importancia para la prosperidad de las pretensiones de la solicitud de pérdida de investidura, no sólo porque su ausencia estuvo justificada, sino porque ese día no se adoptaron el tipo de decisiones que tipifican la causal contemplada en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política.

³⁴ El contenido de la gaceta fue consultado en el página web de la Imprenta Nacional: <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>

53. Por otra parte, no es cierto que el congresista cuestionado haya inasistido a la sesión del 24 de abril, pues en la Gaceta n.º 307 de 2012 del Congreso consta que sí lo hizo, ya que registró su asistencia de forma manual. Además, como en el caso anterior, en esa fecha no se votaron proyectos de ley ni de acto legislativo, por lo que, aún si ese hecho no estuviera demostrado, el representante a la Cámara no habría incurrido en ninguna conducta sancionable en los términos del numeral 2 del artículo 183 constitucional.

54. El solicitante también afirma que los días 20 y 21 de marzo, 9, 10, 11, 17, 18 y 25 de abril, 3, 8, 9, 22 y 23 de mayo, 5 y 27 de junio de 2012 el congresista cuestionado registró su asistencia a la sesión pero que posteriormente se retiró, por lo que no estuvo presente en la decisión de los asuntos debatidos en la plenaria de la Cámara de Representantes.

55. El material probatorio visible dentro del expediente da cuenta de que la plenaria de la Cámara de Representantes sesionó en todas las fechas indicadas (ver *supra* párr. 12.2 y 12.3). Sin embargo, en ninguna de ellas lo hizo para votar mociones de censura y solo en algunas otras lo hizo para votar proyectos de ley o de acto legislativo. Los días 20 de marzo, 9, 11, 18 y 25 de abril, 9 de mayo y 27 de junio de 2012 sesionó para propósitos distintos (ver *supra* párr. 12.2), por lo que la ausencia del congresista, en las condiciones anotadas por el solicitante, e incluso, su no asistencia, no tendría relevancia alguna para efectos de decretar la pérdida de investidura del representante Manuel Antonio Carebilla Cuéllar.

56. En cuanto a lo ocurrido en las demás fechas señaladas en la demanda, se conoce que los días 21 de marzo, 10 y 17 de abril, 3, 8, 22 y 23 de mayo y 5 de junio de 2012 la plenaria de la Cámara de Representantes sesionó para votar proyectos de ley y/o de acto legislativo. El congresista estuvo

presente al inicio de todas las reuniones pues atendió, a través del sistema electrónico de registro dispuesto para tal fin, el llamado a lista formulado por el secretario de la Corporación, según consta en las actas de las sesiones publicadas en las Gacetas del Congreso, en el acta de la diligencia de inspección judicial y en el registro de asistencia del software de debate DCN-SW (f. 276 y ss. c. 2). Sin embargo, en cinco de esas ocasiones, no asistió a toda la sesión, como lo demuestra el hecho de que estaba ausente del recinto legislativo en el momento en que la Cámara sometió a votación los asuntos de que trata la norma constitucional.

57. Puntualmente, el 21 de marzo de 2012 el ex representante Carebilla Cuéllar participó en la aprobación de los artículos 4 y 5 del proyecto de ley n.º 045 de 2011, tal como consta en la Gaceta n.º 227 de 2012 del Congreso (f. 435-458 c. 2), que recoge los resultados de la votación realizada, la cual fue de carácter nominal. El informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley n.º 024 de 2010 y los proyectos de ley n.º 132 de 2011 y 269 de 2011 también se aprobaron ese día pero mediante votación ordinaria³⁵, circunstancia que permite afirmar su asistencia debido a que ésta se presume por el hecho de que el congresista contestó el llamado a lista al inicio de la sesión.

58. De otro lado, el 10 de abril de 2012 la mencionada Corporación aprobó el informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley n.º 066 de 2011, y los informes de ponencia y el articulado de los proyectos de ley n.º 197 de 2012, 198 de 2012 y 173 de 2011. En todos los casos la votación fue nominal y el representante cuestionado estuvo ausente, como lo demuestra el hecho de que no participó en ellas y que tampoco fue uno de los congresistas que, estando presentes, se abstuvieron de votar, según consta

³⁵ La votación del informe de objeciones presidenciales fue de carácter ordinario pese a que la Corte Constitucional, en el auto de 15 de febrero de 2012, señaló que, a raíz de la expedición y entrada en vigor de la Ley 1431 de 2011, reglamentaria del artículo 133 de la Constitución Política, reformado a su vez por el Acto Legislativo 01 de 2009, la votación de este tipo de asuntos debe hacerse de forma nominal y pública.

en la Gaceta n.º 299 del Congreso de la República, que identifica por su nombre a todos los representantes presentes en el recinto (f. 459-563 c. 2).

59. El 17 de abril de 2012 la Cámara de Representantes aprobó los informes de ponencia y el articulado del proyecto de ley n.º 020 de 2011 y del proyecto de acto legislativo n.º 192 de 2012. En el primer caso la votación se hizo de forma ordinaria, por lo que debe presumirse que el representante Carebilla estaba presente debido a que previamente había registrado su asistencia a la sesión. En cambio, en el segundo caso, la votación se hizo de forma nominal, de manera que es posible conocer la identidad de cada uno de los congresistas presentes en el recinto, el cual fue publicado en la Gaceta n.º 300 del Congreso. En ella se advierte que el representante Carebilla estaba ausente pues no hay constancia de haber participado en la votación del mencionado proyecto de acto legislativo ni de que, estando en el recinto legislativo, se hubiera abstenido de votar (f. 530-549 c. 2).

60. El de 3 de mayo de 2012 se registró una situación particular pues la plenaria de la Cámara votó los siguientes cinco asuntos: informe de objeciones presidenciales a los proyectos de ley (i) n.º 259 de 2009 y (ii) 170 de 2010, informes de conciliación de los proyectos de ley (iii) n.º 051 de 2010 y (iv) 020 de 2010, e (v) informe de ponencia del proyecto de ley n.º 122 de 2010. La votación del último asunto (v) se hizo de forma ordinaria, mientras que las votaciones de los dos primeros (i) y (ii) fue nominal.

60.1. El que la votación del informe de ponencia del proyecto de ley n.º 122 de 2010 –(v)– se hubiera hecho de forma ordinaria, en principio, permite presumir que el congresista cuestionado asistió a la reunión de la plenaria, habida cuenta de que atendió el llamado a lista realizado por el secretario de la Cámara de Representantes.

60.2. Empero, la información publicada en la Gaceta n.º 301 de 2012, desvirtúa esta presunción porque en ella consta que el representante Carebilla no estaba presente en el recinto legislativo al momento de la votación de los informes de objeciones presidenciales de los proyectos de ley n.º 259 de 2009 y 170 de 2010 –(i) y (ii)–. Además, existe evidencia de que tampoco asistió a las votaciones de los informes de conciliación –(iii) y (iv)– que se realizaron a continuación pues en el acta de la reunión aparece que estos dos asuntos se aprobaron con fundamento en los registros de las votaciones de los informes de objeciones presidenciales, las cuales –se repite– fueron nominales y públicas, y a las que el representante Carebilla no asistió (f. 634 reverso y 635 c. 2).

61. El 8 de mayo de 2012 la Cámara aprobó los siguientes asuntos: los informes de ponencia, el articulado y el título y la pregunta de los proyectos de ley n.º 091 de 2011, 290 de 2011, 147 de 2011 y 145 de 2011; y el articulado del proyecto de ley n.º 122 de 2011. La mayoría de estas votaciones se hicieron de forma ordinaria, pero hubo dos que se hicieron de forma nominal: la del articulado del proyecto de ley n.º 091 de 2011 y la del título y la pregunta del mismo asunto.

61.1. En la Gaceta del Congreso n.º 445 de 2012 consta que el representante Carebilla participó en la segunda votación nominal –la del título y la pregunta del proyecto de ley n.º 091 de 2011– pero no en la primera –la del articulado del mismo proyecto de ley–, por lo cual, en principio, podría afirmarse que estaba fuera del recinto legislativo cuando la Cámara aprobó el articulado del proyecto de ley n.º 091 de 2011, más no cuando hizo lo propio en relación con el título y la pregunta del mismo asunto, lo que en sí mismo sería indicativo de que no estuvo presente en toda la sesión, sino solamente en parte de ella.

61.2. No obstante, a juicio de la Sala la información que aparece publicada en la Gaceta no ofrece certeza de que el ex representante Carebilla haya

estado realmente ausente de la votación del articulado del proyecto de ley n.º 091 de 2011 por las siguientes dos razones:

61.2.1. En primer lugar, porque el número total de votos emitidos no coincide con el número de congresistas votantes. En efecto, en el acta consta que el articulado fue aprobado con 96 votos a favor y 2 en contra, lo que es indicativo de que en la votación participaron un total de 98 representantes. Sin embargo, si se cuentan individualmente cada uno de los representantes que votaron, el resultado es 97, es decir, uno menos del total presuntamente alcanzado.

61.2.2. En segundo lugar, porque luego de la aprobación del articulado y previo a la votación del título y la pregunta del proyecto de ley n.º 091 de 2012, el secretario general de la Cámara hizo notar que durante la sesión se presentaron algunos inconvenientes con el registro electrónico de los votos: *“Nos informan los técnicos que el parlamentario esté sentado, porque si está de pie el dedo no adquiere la posición conveniente. Por eso tienen inconvenientes para utilizar el sistema”*.

61.3. Estas dos circunstancias, sumadas al hecho de que entre la primera y la segunda votación transcurrieron escasos minutos³⁶, no ofrece a la Sala la certeza suficiente para afirmar que el ex representante Carebilla Cuéllar realmente inasistió a la votación del articulado del proyecto de ley n.º 091 de 2012. Por el contrario, cabe la posibilidad de que haya estado presente en esta primera votación –así como lo estuvo en la segunda– pero que el sentido individual del voto que emitió no haya quedado registrado. En estas condiciones, subsiste una duda acerca de lo que realmente ocurrió, la cual debe resolverse a favor del congresista cuestionado.

³⁶ La votación del articulado del proyecto de ley n.º 091 de 2011 inició a las 17:48 y terminó diez minutos después, a las 17:58. Por su parte, la votación del título del mismo asunto comenzó a las 17:59 y finalizó a las 18:07.

62. El 22 de mayo de 2012 hubo votación nominal para la aprobación de la proposición de archivo del proyecto de ley n.º 206 de 2011. En esta oportunidad todos los congresistas que estaban presentes en el recinto legislativo participaron en la votación, no siendo el congresista Carebilla uno de ellos, según consta en el acta de la sesión que se publicó en la Gaceta del Congreso n.º 486 (f. 704 c. 2). Esta circunstancia es suficiente para afirmar que inasistió a parte de la sesión, al margen de que pueda presumirse que estuvo presente en la aprobación de los demás proyectos de ley que se incluyeron en el orden del día y que se aprobaron a continuación, habida cuenta de que la votación en estos casos fue de carácter ordinario.

63. El 23 de mayo de 2012 la Cámara votó de forma ordinaria para aprobar el informe de conciliación del proyecto de ley n.º 290 de 2011³⁷ (f. 710-725 c. 2). Si bien esta circunstancia impide conocer si el demandando estuvo presente al momento de la votación, debe presumirse que así actuó y, por lo tanto que asistió, teniendo en cuenta que atendió el llamado a lista que se realizó al inicio de la respectiva sesión.

64. Finalmente, el 5 de junio de 2012 la Cámara votó los informes de ponencia de los proyectos de ley n.º 279 de 2011 y n.º 072 de 2011. También votó el articulado del primero de ellos y una proposición para el archivo del segundo. Como la votación de los tres primeros asuntos –los dos informes de ponencia y el articulado del proyecto de ley n.º 279 de 2011– se hizo de forma ordinaria, debe presumirse –en ausencia de prueba en contrario– que el ex representante Carebilla Cuéllar participó en ellas y, por ende, que estaba presente en la sesión. En el último caso la situación es distinta, ya que con fundamento en los resultados de la votación nominal que se realizó, los cuales quedaron consignados en la Gaceta n.º 560 de

³⁷ En la Gaceta n.º 447 del Congreso consta que, aunque en el orden del día del 23 de mayo de 2012 se incluyeron varios proyectos de ley, al final solo se aprobó el informe de conciliación del proyecto de ley n.º 290 de 2011, mediante el cual se regulan los servicios ciudadanos paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas o degenerativas (f. 710-725 c. 2).

2012 del Congreso, se puede afirmar que el demandado inasistió a la sesión pues su nombre no figura entre el grupo de representantes que estaba presente en el recinto legislativo al momento de la votación de la proposición de archivo del proyecto de ley n.º 072 de 2011 (f. 726- 747 c. 2).

65. De lo expuesto se concluye que el congresista cuestionado inasistió a las reuniones plenarias de la Cámara de Representantes que se realizaron los días 10 y 17 de abril, 3 y 22 de mayo y 5 de junio de 2012 porque no estuvo presente en el desarrollo de todas las sesiones, desde su inicio hasta su finalización, sino solamente de parte de ellas. El material probatorio aportado al proceso demuestra que, si bien atendió el llamado a lista realizado por el presidente de la Corporación, se ausentó durante las votaciones de varios proyectos de ley y de acto legislativo que se realizaron en las fechas señaladas, con lo cual se concluye que, durante el segundo periodo de sesiones de la legislatura 2011-2012, registró un total de cinco inasistencias que no se encuentran justificadas.

66. Esta circunstancia, sumada a que la inasistencia del congresista a la reunión celebrada el 6 de junio de 2012 sí está justificada, obliga a denegar las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura pues la causal no se configura. Las comprobadas inasistencias en que incurrió el representante cuestionado a las reuniones donde se votaron proyectos de ley y de acto legislativo no son suficientes para que proceda la pérdida de investidura, pues ellas se verificaron en cinco reuniones plenarias de la Cámara de Representantes, y no en seis, como lo exige la norma constitucional.

67. Lo anterior sin perjuicio de que dicho comportamiento constituya un incumplimiento de los deberes a su cargo, el cual puede resultar constitutivo de una falta disciplinaria, por lo cual se ordenará remitir copias de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

VI. Conclusión

68. La causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política no se configura por la simple inasistencia a seis reuniones plenarias del Congreso de la República o de alguna de sus Cámaras individualmente consideradas, con independencia de lo que ocurra en ellas. El sentido literal, histórico, gramatical, pragmático y sistemático de la norma vincula ese acto, el de inasistir, con la sesión de votación, de manera que la conducta relevante para pérdida de investidura supone dos condiciones: (i) que la inasistencia se predique respecto de seis reuniones plenarias; y (ii) que en cada una de estas reuniones plenarias se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

69. Igualmente, la asistencia implica que el congresista permanezca en el recinto legislativo durante toda la sesión, desde su inicio hasta su finalización. Por lo tanto, el senador o representante perderá su investidura, aunque haya contestado el llamado a lista realizado por el secretario de la respectiva Corporación, siempre que se compruebe que no estuvo presente en la votación de alguno de los asuntos de que trata el artículo 183 numeral segundo constitucional.

70. Y no podría ser de otra forma pues la norma perdería todo sentido y eficacia si se dejara de sancionar la conducta del senador o representante que atiende el llamado a lista pero que posteriormente se retira del recinto y, como consecuencia de ello, deja de ejercer su investidura como la ley le exige hacerlo, esto es, asistiendo a las sesiones en las que se vota para que, cuando llegue el momento oportuno, pueda expresa su particular voluntad sobre tres temas álgidos en términos político-sociales: proyectos de ley, de reforma constitucional y mociones de censura.

71. Se insiste en que el deber más importante que tiene todo congresista es el de votar, no solo el de debatir, pues dicha atribución, luego de la reforma constitucional del año 2003, debe ser asumida, no por cada senador o representante de forma individual, sino por el vocero de cada una de las bancadas que tienen asiento en el Congreso. Por ello, tiene todo el sentido que la Constitución sancione de la forma más drástica posible al representante o senador que, por no estar presente en el recinto legislativo al momento de la votación, se pone a sí mismo en imposibilidad de cumplir con dicho deber fundamental.

72. Entonces, para que pueda entenderse que el congresista realmente asistió a la sesión no basta con que atienda el llamado a lista que se realiza al inicio de la misma para la verificación del quórum constitucional; también es necesario que se encuentre presente en el recinto de la respectiva Corporación durante toda la sesión y, particularmente, al momento de la votación.

73. Lo anterior, sin embargo, no significa que el registro electrónico de asistencia que se realiza al inicio de cada reunión carezca por completo de relevancia, en términos probatorios, para determinar si la causal de pérdida de investidura se configura o no, pues cuando la votación se realiza de forma ordinaria o secreta, dicho registro constituye, en ausencia de prueba en contrario, un indicio de la presencia del congresista durante toda la sesión pues se presume que quien atiende el llamado a lista permanece en el recinto legislativo hasta el final de la misma, que se inicia con la apertura que hace el presidente de la respectiva Corporación y termina con la votación.

74. En cambio, cuando esta última se realiza de forma nominal, el registro electrónico de asistencia no tiene, por regla general, ninguna relevancia, desde el punto de vista probatorio, para demostrar la inasistencia del congresista, pues en esos casos la presunción a que se ha hecho referencia

puede quedar desvirtuada con otros medios de prueba, particularmente con el acta de la respectiva sesión, que permite conocer de forma segura y certera si un determinado senador o representante estuvo presente o no en la votación de un cierto proyecto de ley o de acto legislativo.

75. En el caso concreto, ello fue justamente lo que ocurrió, pues las actas de las reuniones plenarias realizadas los días 10 y 17 de abril, 3 y 22 de mayo y de 5 de junio de 2012, en las que la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo se hizo de forma nominal, permitieron demostrar que, pese a que registró su asistencia al inicio de cada una de ellas, el representante a la Cámara por el departamento del Amazonas, Manuel Antonio Carebilla Cuéllar, inasistió de forma injustificada a todas las reuniones mencionadas pues no se encontraba presente en el recinto legislativo al momento de la votación.

76. Sin embargo, como el número de inasistencias que no justificó –cinco en total– es inferior al que exige la norma constitucional, la Sala concluye que no se configura la causal de pérdida de investidura consagrada en el inciso segundo del artículo 183 de la Constitución Política, por lo cual no hay lugar a declararla.

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

FALLA

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura presentada contra el ex representante a la Cámara Manuel Antonio Carebilla Cuéllar.

SEGUNDO: REMITIR, por conducto de la Secretaría General de esta esta Corporación, copias de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente de la Sala

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

STELLA JEANNETTE CARVAJAL B.
Magistrada

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada

MILTON CHÁVES GARCÍA
Magistrado

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Magistrada

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Magistrado

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Magistrado

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado

CARMELO PERDOMO CUÉTER
Magistrado

JAIME E. RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Impedido

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO G.
Magistrado

ROBERTO SERRATO VALDÉS
Magistrado

RAFAEL F. SUÁREZ VARGAS
Magistrado

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Magistrado

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Magistrada

ALBERTO YEPES BARREIRO
Magistrado

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA
Magistrado

CULPABILIDAD EN PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

La ley al regular los comportamientos que impliquen la pérdida de investidura, no está regulando meros fenómenos causales, sino conductas, y así parezca redundante decirlo, “conductas humanas”, esto es, que esos comportamientos no pueden ser considerados únicamente en su resultado, en la mutación del mundo exterior, sino que ese resultado corresponda al conocimiento que haya tenido de la prohibición o del mandato típico, es decir, que se cumpla con el elemento cognoscitivo indispensable en el actuar. (...) Específicamente, frente a la causal de “inasistir en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura,” al tratarse de una conducta omisiva que “se refiere a un dejar de hacer aquello a que el agente estaba jurídicamente obligado”, en materia de culpabilidad para algunos basta que el agente mediante decisión consciente de su voluntad permanezca inactivo y para otros se requiere algo más que la simple determinación de no actuar. Finalmente, considero que en este evento bien podía aprovecharse para ir avanzando en la construcción dogmática de la culpabilidad para admitir que no existiendo posibilidad de graduación de la sanción de pérdida de investidura solo es dable predicar la modalidad dolosa, habida cuenta que una de las finalidades de la estratificación de las modalidades de culpabilidad: dolo, culpa, preterintención, en materia penal, o dolo o culpa gravísima, culpa grave y culpa leve en materia disciplinaria, cumple también con una función que se refleja en la graduación de la consecuencia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA CONSEJERA LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D. C., seis (6) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI)

Actor: FABIO MAURICIO OCHOA QUIÑONEZ

Demandado: MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUÉLLAR

Comparto la decisión tomada en el presente caso y en lo esencial su fundamentación para no decretar la pérdida de investidura del congresista demandado, sin embargo considero pertinente precisar lo siguiente:

- a. El problema jurídico en el caso concreto corresponde a establecer si el Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas, MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUÉLLAR incurrió en la causal de pérdida de investidura tipificada en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política que señala:

Los congresistas perderán su investidura:

(...)

2. por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

(...)

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

Para determinar si el demandado incurrió en la causal, es necesario en primer lugar analizar el precepto que contiene “**la descripción típica**” de la conducta que genera el reproche y así determinar el real contenido y alcance hermenéutico de la causal o conducta que el constituyente consideró sancionable con la pérdida de investidura y establecer los elementos que la configuran y luego de conformidad con las pruebas que obran en el expediente analizar si en el caso concreto se cumplen.

Para determinar el contenido y el alcance hermenéutico del precepto, es menester remitirnos al estudio analítico del tipo en derecho penal³⁸, es decir, examinar los elementos que contribuyen a formar su estructura y para identificarlos se debe considerar:

1. Todo “*tipo*” describe una conducta de naturaleza objetivo-descriptiva, que a veces trae referencias normativas o subjetivas (como en este caso)
2. Realizada por alguien (Sujeto activo)
3. Que lesiona o pone en peligro un bien del cual otra persona es titular (Sujeto pasivo)
4. Y un objeto de doble entidad jurídica: bien normativamente tutelado y material en cuanto ente-persona o cosa- sobre la cual recae la conducta típica

Es así como, el estudio analítico del tipo comprende: los sujetos, la conducta y el objeto.

En el caso concreto los elementos del tipo de acuerdo con la norma en comento son:

- 1. Sujeto activo:** los Congresistas

³⁸ Reyes Echandía, Alfonso. Tipicidad. Editorial TEMIS 1999. Pág 25.

Es decir, en este caso se trata de un sujeto activo cualificado jurídicamente, pues el agente debe ser servidor público, específicamente desempeñar el cargo de Congresista

2. Sujeto pasivo: el titular del derecho o interés lesionado o puesto en peligro, en este caso es colectivo, específicamente el electorado.

3. La conducta: entendida como la “*amplia y abstracta descripción que de una hipotética actividad del hombre hace el legislador en una norma*”³⁹

3.1. Verbo Rector o “núcleo rector del tipo”: “*forma verbal que nutre ontológicamente la conducta típica del tal manera que ella gira en derredor del mismo*”⁴⁰: en este caso, la conducta descrita es de omisión (negativa o de no hacer), la inasistencia: **INASISTIR**. Que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua tiene las siguientes acepciones⁴¹:

Inasistencia: falta de asistencia

Asistencia:

1. f. Acción de estar o hallarse presente.

(...)

Asistir:

(...)

9. intr. Estar o hallarse presente.

(...)

Así, en este caso la conducta que se sanciona con la pérdida de investidura es negativa o de omisión: **no estar, no hallarse presente.**

3.2. Circunstancias en la conducta típica: “*aditamentos circunstanciales que enmarcan la conducta en el tiempo y en el espacio*”, de tiempo, modo y lugar.

³⁹ ídem

⁴⁰ ibídem

⁴¹ <http://dle.rae.es>

En este caso la norma señala circunstancias de modo y de tiempo:

3.2.1. **De modo:** (la descripción modal de la conducta se refiere a como el autor debe realizarla), en este caso la inasistencia (no hallarse, no estar presente) recae sobre **6 reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.**

En este caso, para que la conducta sea típica sancionable, el Congresista debe incurrir en la conducta **6 veces**, es decir, debe **inasistir**, no hallarse o no estar presente en 6 reuniones, que además no se trata de cualquier reunión, sino que también están calificadas, pues deben ser (i) **plenarias** y en las mismas se deben (ii) **haber votado proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.**

- (i) En lo que tiene que ver con las sesiones, la norma sancionatoria se refiere únicamente a las **reuniones plenarias**, sin distinguir nada más, aparte de que en estas se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura.

Si bien en ley 5 de 1992 –Reglamento del Congreso- no existe una definición concreta sobre las reuniones plenarias a lo largo de todo el articulado se refiere a estas y las diferencia de las reuniones o sesiones de comisiones y en sus artículos 83, 84, 85 y 86⁴², además de la distinción entre las **sesiones de las comisiones y**

⁴² **ARTICULO 83.** *Día, hora y duración. Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas.*

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

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

Las sesiones de las Comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarias de la Cámara respectiva.

ARTICULO 84. *Citaciones. La citación de los Congresistas a las sesiones plenarias y a las de las Comisiones debe hacerse expresamente por la secretaría y en oportunidad.*

ARTICULO 85. *Clases de sesiones. Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones son públicas, con las limitaciones establecidas en el presente Reglamento.*

de las plenarias (como género), las distingue en 5 clases (o especies): *ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas*, así:

- *Ordinarias: las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio*
- *Extraordinarias: las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas*
- *Especiales: las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción;*
- *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*
- *Reservadas: las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones cuando así ellas lo dispongan, a propuesta de sus Mesas Directivas, o por solicitud de*

Reglamentariamente se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

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

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

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

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

C Son sesiones reservadas, las contempladas en el artículo siguiente.

ARTICULO 86. *Sesiones reservadas. Sólo serán reservadas las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones cuando así ellas lo dispongan, 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. Formulada la petición de sesión reservada, el Presidente ordenará despejar las barras y concederá la palabra a quien la haya solicitado. Oída la exposición, el Presidente preguntará si la Corporación o Comisión quiere constituirse en sesión reservada. Contestada la pregunta afirmativamente, se declarará abierta la sesión y se observarán los mismos procedimientos de las sesiones públicas. Si se contestare negativamente, en el acta de la sesión pública se dejará constancia del hecho.*

El Secretario llevará un libro especial y reservado para extender las actas de esta clase de sesiones, y otro para las proposiciones que en ella se presenten. En el acta de la sesión pública sólo se hará mención de haberse constituido la Corporación en sesión reservada. Las actas de las sesiones reservadas se extenderán y serán aprobadas en la misma sesión a que ellas se refieren, a menos que el asunto deba continuar tratándose en otra u otras sesiones similares, caso en el cual el Presidente puede resolver que se deje la aprobación del acta para la sesión siguiente.

un Ministro o de la quinta parte de sus miembros, y en consideración a la gravedad del asunto que impusiere la reserva

Esto significa que hay **reuniones plenarios**, así como reuniones de comisión: ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas, que aunque es una distinción importante, para el caso concreto no resulta relevante, pues aunque la definición de **sesión ordinaria** de la Ley 5ª de 1992, coincide con la definición de **periodo de sesiones** del artículo 138 de la Constitución: “*El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio*”, lo señalado en la norma sobre “*en un mismo periodo de sesiones*” se constituye en una **restricción en el tiempo y no modal** como lo veremos en el siguiente punto, puesto que la norma sancionatoria hace referencia únicamente a **las reuniones plenarios en el periodo de sesiones** (sin distinguir la **clase o especie de sesión**, si esta es permanente o especial, reservada, ordinaria o extraordinaria).

De otro lado, el Reglamento del Congreso señala que todos los días son hábiles durante el periodo de sesiones, pero que los miércoles **de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo cuya discusión estuviere cerrada y sometida a consideración de las plenarios**, sin perjuicio de que se citen y realicen otro día.

Así mismo, el reglamento señala que su duración será de cuatro horas a partir de la declaración de abiertas hecha por el Presidente.

- (ii) Que en estas reuniones plenarios **se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura.**

Para poder establecer este punto es necesario señalar el trámite de los proyectos de ley, los actos legislativos y las mociones de censura, además de las votaciones en la Corporación, así:

El trámite de un proyecto de ley

El proyecto de ley presentado debe constar de: i) un título, ii) encabezado, iii) un articulado –que contiene el cuerpo normativo puesto a consideración del Congreso- y, iv) una exposición de motivos que justifica el contenido del proyecto en términos de su conveniencia, oportunidad y juridicidad.

Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva.

A cada proyecto se le asigna uno o más ponentes para cada uno de los debates. Cuando la iniciativa es presentada por la bancada de un partido, este puede designar a uno de los ponentes. La función de éstos es emitir un concepto sobre el proyecto debatido y recomendar su aprobación, modificación o archivo.

El proyecto de ley debe completar cuatro debates en el Congreso: sus dos primeros debates tendrán lugar en su Cámara de origen⁴³, y los dos últimos debates en la Cámara restante. Entre cada debate debe haber un lapso no inferior a 8 días

Una vez **el proyecto de ley es aprobado por el Congreso**, pasa a sanción presidencial. El Jefe del Estado puede dar su visto bueno, convirtiéndolo en ley de la República, **u objetarlo**, aduciendo razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad. En este caso, **el proyecto pasa de nuevo a estudio del Congreso** y, eventualmente, a estudio de la Corte Constitucional si la objeción presidencial esgrime razones de inconstitucionalidad y el legislativo insiste en su constitucionalidad.

El trámite de un acto legislativo

El proyecto de acto legislativo presentado debe constar de: i) un título, ii) un articulado –que contiene el cuerpo normativo puesto a consideración del Congreso- y, iii) una exposición de motivos que justifica el contenido del proyecto en términos de su conveniencia, oportunidad y juridicidad.

El proyecto deberá completar los ocho debates correspondientes en un lapso no superior a dos períodos legislativos ordinarios consecutivos, que no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura. Dos períodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber: el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio

El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta; finalizada esta etapa, debe ser publicado por el Gobierno, para después dar paso a la segunda vuelta que requerirá de la mayoría absoluta.

⁴³ El primero en la comisión competente y el segundo en la Plenaria. Ese mismo proceso se realizará en la Cámara restante.

Comisiones de mediación

Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos

El texto conciliado se publicara por lo menos con un día de anticipación y se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias.

Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia se considerará negado

El trámite de la moción de censura

Presentada la proposición de moción de censura y comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que esta reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9 Superior⁴⁴, su Presidente lo comunicará a la otra Cámara y al Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura.

Los Presidentes de las Cámaras convocarán para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente del Congreso pleno, si éste se hallare reunido en el período ordinario de sesiones o en las especiales.

Reunido el Congreso en un solo cuerpo para adelantar el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:

1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros.
2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro. El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.

⁴⁴ Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura.

Sobre las votaciones el Reglamento del congreso establece:

ARTICULO 122. *Concepto de votación. Votación es un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Sólo los Congresistas tienen voto.*

De acuerdo con la normativa reseñada las objeciones presidenciales y las mediaciones, hacen parte del trámite de los proyectos de ley y de los actos legislativos, pues si estas circunstancias ocurren, los proyectos deben seguir un trámite y su respectiva votación en plenaria para que finalmente se conviertan en Ley o Acto legislativo, si estas situaciones acaecen se deben tener en cuenta para la configuración de la causal, situación que no ocurre con las proposiciones de archivo, puesto que finalmente los proyectos no se convierten en ley o acto legislativo a los que refiere la norma.

Entonces, la inasistencia o el no estar presente debe darse en 6 ocasiones, es decir, a seis reuniones plenarias que cuenten con la característica que la norma sancionatoria señala, esto es, que en dicha reunión se voten proyectos de actos legislativos de ley o mociones de censura, que según el reglamento se refiere a las reuniones de la Corporación que generalmente se realizan los miércoles.

Así como la norma no distingue en qué momento debe estar presente el Congresista, se debe entender que se refiere a toda la sesión, esto es desde el llamado a lista, de acuerdo con el orden del día⁴⁵ hasta su finalización.

⁴⁵ Ley 5ta de 1992. **ARTICULO 78.** Concepto. Entiéndase por Orden del Día la serie de negocios o asuntos que se someten en cada sesión a la información, discusión y decisión de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones Permanentes.

ARTICULO 79. Asuntos a considerarse. En cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo, podrán tratarse los temas incluidos en el Orden del Día, en el siguiente orden:

1. Llamada a lista.
2. Consideración y aprobación del acta anterior.
3. Votación de los proyectos de ley o de acto legislativo, o mociones de censura a los Ministros, según el caso, cuando así se hubiere dispuesto por la Corporación mediante proposición.
4. Objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas.

3.2.2. De tiempo (la conducta puede ser limitada o circunscrita, es decir que **solo es jurídicamente relevante** la que se desenvuelve en el momento a que el tipo se refiere, en este caso: **en un mismo periodo de sesiones**).

Para determinar o establecer a qué se refiere la norma cuando señala “**en un mismo periodo de sesiones**” es necesario remitirse al artículo 138 de la Constitución Política que establece que para el Congreso, un año es una legislatura y en la misma hay **dos periodos de sesiones** que van del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio, así:

ARTICULO 138. *El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.*

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.

5. Corrección de vicios subsanables, en actos remitidos por la Corte Constitucional, cuando fuere el caso.

6. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, dando prelación a aquellos que tienen mensaje de trámite de urgencia y preferencia, como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara. Los de origen en la respectiva Cámara se tramitarán riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden.

7. Citaciones, diferentes a debates, o audiencias previamente convocadas.

8. Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la

Presidencia y la Mesa Directiva, si los hubiere.9. Lectura de los informes que no hagan referencia a los proyectos de ley o de reforma constitucional.

10. Lo que propongan sus miembros.

PARAGRAFO. En el evento de celebrarse sesiones para escuchar informes o mensajes, o adelantarse debates sobre asuntos específicos de interés nacional, no rigen las reglas indicadas para el Orden del Día. Si se trata de un debate a un Ministro, encabezará el orden del día de la sesión.

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

En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

Entonces, teniendo en cuenta que por tratarse de derecho sancionatorio, no es posible hacer interpretaciones extensivas, y las normas claramente señalan (diferenciandola de la legislatura que es un año) que los periodos de sesiones ordinarios son 2: primer periodo de sesiones: del 20 de julio al 16 de diciembre y segundo periodo de sesiones el 16 de marzo al 20 de junio.

Así las cosas, no es posible sumar sesiones de diferentes periodos, pues la preceptiva establece claramente “en un mismo periodo”, y si esa hubiese sido la intención del legislador la norma diría *legislatura* que se refiere al año entre el 20 de julio y 20 de junio y no “*periodo de sesiones*”, por ende, es claro que la circunstancia de tiempo “periodo de sesiones” debe entenderse como una limitación a la incursión de la conducta, así establecida por el constituyente, que no puede ser interpretada por el operador judicial ni extensiva ni de forma diferente.

No ocurre lo mismo con las sesiones ordinarias y extraordinarias en un mismo periodo, puesto que tal como lo señala la norma, los periodos ordinarios de sesiones van desde el 20 de julio al 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, pero nada dice sobre las sesiones extraordinarias que son las convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas., y que deben ser consideradas como una extensión del periodo ordinario.

Entonces, donde no distingue el legislador no es posible que distinga el intérprete, razón por la cual se deberá analizar en cada caso concreto si dichas sesiones extraordinarias hacen parte o no del periodo de sesiones frente al cual se está endilgando la inasistencia a más de seis sesiones, pues dichas reuniones extraordinarias pueden ser la extensión en el tiempo de un periodo de sesiones para discutir temas específicos.

De otro lado, la norma o el tipo además de la conducta omisiva contiene un párrafo que señala circunstancias subjetivas en las que la sanción no es aplicable, cuando medie fuerza mayor, así:

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

Que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua es una circunstancia que no puede preverse o resistirse y por ende exime del cumplimiento de la obligación, y según el artículo 64 del Código civil:

“se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”

En este caso, y con el fin de contribuir a la construcción de una dogmática propia sobre el aspecto subjetivo de la pérdida de la investidura, se debe tener la fuerza mayor, como lo señala la ley penal, es decir, como un eximente de responsabilidad o causal de justificación, sin identificarlo con la culpabilidad sino más que todo a la tipicidad y justificación sin ahondar en este caso, si hace parte de la antijuridicidad o culpabilidad.

De igual forma, aunque la norma solo menciona la fuerza mayor, por ser una norma de carácter sancionatorio y el deber de privilegiar la interpretación más favorable, en el caso de ser alegado por el demandado (que no ocurrió en este caso) valdría estudiar los otros eximentes de responsabilidad que señala la norma penal⁴⁶ y asimismo los señalados en la ley disciplinaria⁴⁷, solo a manera de

⁴⁶ **Artículo 32. Ausencia de responsabilidad.** No habrá lugar a responsabilidad penal cuando:

1. En los eventos de caso fortuito y **fuerza mayor**.
 2. Se actúe con el consentimiento válidamente emitido por parte del titular del bien jurídico, en los casos en que se puede disponer del mismo.
 3. Se obre en estricto cumplimiento de un deber legal.
 4. Se obre en cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.
- No se podrá reconocer la obediencia debida cuando se trate de delitos de genocidio, desaparición forzada y tortura.
5. Se obre en legítimo ejercicio de un derecho, de una actividad lícita o de un cargo público.
 6. Se obre por la necesidad de defender un derecho propio o ajeno contra injusta agresión actual o inminente, siempre que la defensa sea proporcionada a la agresión.

Se presume la legítima defensa en quien rechaza al extraño que, indebidamente, intente penetrar o haya penetrado a su habitación o dependencias inmediatas.

7. Se obre por la necesidad de proteger un derecho propio o ajeno de un peligro actual o inminente, inevitable de otra manera, que el agente no haya causado intencionalmente o por imprudencia y que no tenga el deber jurídico de afrontar.

El que exceda los límites propios de las causales consagradas en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 precedentes, incurrirá en una pena no menor de la sexta parte del mínimo ni mayor de la mitad del máximo de la señalada para la respectiva conducta punible.

referencia y en este punto para facilitar la hermenéutica futura analizar si también ellos resultarían aplicables a la Pérdida de investidura; o si tal análisis de eximentes de responsabilidad debería hacerse frente a las circunstancias contempladas por el artículo 90 de la Ley 5ª de 1991, a saber::

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

1. *La incapacidad física debidamente comprobada.*
2. *El cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso.*
3. *La autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el presente Reglamento.*

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

8. Se obre bajo insuperable coacción ajena.

9. Se obre impulsado por miedo insuperable.

10. Se obre con error invencible de que no concurre en su conducta un hecho constitutivo de la descripción típica o de que concurren los presupuestos objetivos de una causal que excluya la responsabilidad. Si el error fuere vencible la conducta será punible cuando la ley la hubiere previsto como culposa.

Cuando el agente obre en un error sobre los elementos que posibilitarían un tipo penal más benigno, responderá por la realización del supuesto de hecho privilegiado.

11. Se obre con error invencible de la licitud de su conducta. Si el error fuere vencible la pena se rebajará en la mitad.

Para estimar cumplida la conciencia de la antijuridicidad basta que la persona haya tenido la oportunidad, en términos razonables, de actualizar el conocimiento de lo injusto de su conducta.

12. El error invencible sobre una circunstancia que diere lugar a la atenuación de la punibilidad dará lugar a la aplicación de la diminuyente.

⁴⁷ Ley 734 de 2002. **Artículo 28.** Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito.
2. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.
3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.
4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.
5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.
6. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.
7. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes.

No habrá lugar al reconocimiento de inimputabilidad cuando el sujeto disciplinable hubiere preordenado su comportamiento.

Pudiendo de esta manera colegirse en un catálogo propio de circunstancias eximentes de responsabilidad para la pérdida de investidura.

En el caso concreto, de las 17 sesiones que se señala en la demanda el demandado no asistió, se hace necesario analizar en primer lugar si se trata de reuniones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, concluyéndose bajo esta perspectiva que ocho de las reuniones señaladas no cumplen esta exigencia, pues, aunque las sesiones del 20 de marzo, 9, 11, 18, 24 y 25 de abril, 9 de mayo, y 27 de junio de 2011 fueron plenarias, en estas no se votaron proyectos de ley o de acto legislativo ni mociones de censura.

De otro lado en la sesión plenaria de 6 de junio de 2011, aunque el demandado no asistió presentó excusa, es decir, su ausencia fue justificada, cumpliendo así con la exigencia del numeral 90 de la ley 5ª de 1992..

Así las cosas, quedan 8 sesiones plenarias en las que sí se votaron proyectos de acto legislativo o de ley o mociones de censura en las que el demandado registró su asistencia pero para que se configure o no la causal es necesario determinar si estuvo presente en toda la sesión, es decir, no si cumplió con su obligación de votar como se señala en el fallo, sino si permaneció o estuvo presente en la sesión.

Para establecer lo anterior, de conformidad con la actividad legislativa, es imperativo tener en cuenta que el registro de asistencia solo se realiza una vez, esto es, al iniciar la sesión, por ende, la única forma de verificar si el Representante MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUÉLLAR estuvo presente en toda la sesión es verificando si el demandado votó en dichas sesiones.

Así las cosas, tal como se señala en el fallo existen tres tipos de votación, la nominal, la ordinaria y la secreta, pero es solo en la primera en la que queda registrado el sentido individual del voto, por lo tanto, se puede constatar si efectivamente el demandado votó, pues en las votaciones ordinarias o secretas no queda consignado en el acta quienes votaron, razón por la cual si el demandado contestó el llamado a lista al inicio de la sesión, no se puede hacer otra cosa que presumir que estuvo presente en toda la sesión, a no ser que exista prueba en contrario (que se encontraba en otro lugar, por ejemplo).

De conformidad con las gacetas correspondientes allegadas al proceso, se tiene que en las sesiones de 22 y 23 de mayo de 2012 no es posible constatar si el demandado votó, puesto que solo se realizaron votaciones ordinarias.

En la sesión del 8 de mayo, existe constancia de votación electrónica del demandado en una de las dos votaciones nominales que se realizaron, y aunque en la primera no votó, en la siguiente, (9 minutos después) si lo hizo, por ende no es posible afirmar que el Representante CAREBILLA CUÉLLAR no se hallaba presente en la sesión, pues solo se puede verificar su ausencia del recinto en un lapso de 9 minutos⁴⁸.

De conformidad con las pruebas obrantes en el proceso, no es posible afirmar que el demandado **no asistió** a la sesión del 8 de mayo en la cual se discutieron proyectos de ley y acto legislativo, como lo establece la causal, pues hay constancia de que el demandado **sí votó** el título y la pregunta del proyecto de Ley 091 en esa sesión, y la diferencia entre la primera y la segunda votación es de apenas 9 minutos y además existe constancia de problemas con la votación electrónica, lo que impide aseverar que el demandado no asistió.

En las demás sesiones de 10 y 17 de abril, 3 y 22 de mayo y 5 de junio de 2012, el demandado contestó el llamado a lista en el registro, pero no existe constancia de votación electrónica, que sí las hubo, pero el señor CAREBILLA CUÉLLAR no aparece registrado como votante.

⁴⁸ La sesión del 8 de mayo de 2012, en la Gaceta del Congreso 445 consta lo siguiente (fl 643 y ss):

- De 2:51 a 4:08 p.m. se realizó el registro de los Congresistas
- El demandado se registró a las 4:20:24 pm. (no asistieron 10 Representantes. Total 165-10 ausentes=155)
- En el Orden del Día aparecen 21 proyectos
- Luego se propone modificar el orden del día
- Se aplaza debate sobre justicia transicional
- Se vota (ordinario) y aprueba bloque de articulado sobre Registro de Instrumentos Públicos
- Se vota (ordinario) y aprueba artículo 8 de registro de Instrumentos Públicos
- Se vota (ordinario) y aprueba bloque de articulado (141 representantes, pero es imposible determinar quienes)
- Se vota y aprueba por unanimidad título de ley
- Se vota y aprueba por unanimidad (141 Representantes) proyecto de incremento de penas por lesiones con ácido.
- Se aprueba por unanimidad (143 representantes) 2 artículos nuevos de ataques con ácido
- Se vota y aprueba el título de la ley (98 vs 2) "*Por medio del cual se fortalece la protección de la integridad personal y se adiciona un inciso del artículo 113 de la ley 599 del 2000*" por **voto nominal, aquí no aparece el demandado. 17:48:55 a 17:58:18 (9 minutos + 37 segundos)**
- **Hay constancia que el sistema falló**
"Nos informan los técnicos que es conveniente que el Parlamentario esté sentado, porque si está de pie, el dedo no adquiere la posición conveniente. Por eso tienen inconvenientes para utilizar el sistema"
- Votación nominal para el título de la ley y si se quiere que sea ley "*Por medio del cual se fortalece la protección de la integridad personal y se adiciona un inciso del artículo 113 de la ley 599 del 2000*" **17:59:11 a 18:07:04, el demandado sí aparece votando.**
- Se aprueba articulado sobre cuidados paliativos en bloque, conforme a la votación nominal anterior.

De conformidad con lo anterior, solo se probó en el trámite de las diligencias que el demandado no asistió a 5 sesiones plenarias en las que se discutieron proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura en un mismo periodo de sesiones, como lo establece la causal, por ende no hay lugar a señalar que incurrió en la causal endilgada, y por lo mismo no hay lugar a declarar la pérdida de investidura, tal como lo concluye el fallo que comparto plenamente en su decisión.

b. Aspecto subjetivo de la pérdida de investidura

Como vengo afirmando desde antaño, la pérdida de investidura es una acción de carácter sancionatorio en la que la responsabilidad es personal y, por ende, debe contar con el elemento subjetivo de la conducta humana, que se traduce en la culpabilidad, por cuanto en materia sancionatoria no puede haber responsabilidad objetiva, por estar ella proscrita por el artículo 29 constitucional.

En efecto, mientras la acción de nulidad electoral corresponde a un juicio objetivo de legalidad sobre un **acto administrativo** (de elección, nombramiento, designación), el de pérdida de investidura es un juicio estrictamente sancionatorio en el que se juzga si un miembro de corporación incurrió en alguna de las causales que el constituyente o el legislador, según el caso, ha señalado como constitutiva de tal situación.

Así, de entrada se observa que mientras en un caso el juzgamiento recae sobre un acto, en el otro recae sobre la conducta que ejecutó una persona.

Cuando se trata de imponer la pérdida de investidura por la infracción al régimen de inhabilidades, al de incompatibilidades o por haberse incurrido en un conflicto de intereses, de que tratan los artículos 183, 110, 183.1, 179, 180 y 182 de la Constitución Política, o por **la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura** –como en el caso que nos ocupa–, imperativo se torna precisar tanto el precepto, en el que se contiene la descripción típica de la conducta que genera el reproche, como la consecuencia que la incursión en ella genera que este evento es la sanción de pérdida de investidura, en orden a determinar el real contenido y alcance hermenéutico, es decir, el sentido, de este conjunto normativo, y por ende, su horizonte de proyección, sus supuestos de hecho previamente normatizados, integrando, en esta forma, normas, de las denominadas, completas, lo cual significa que frente a los casos concretos objeto de juzgamiento, es igualmente, imprescindible establecer el autor de una de tales conductas, a quien se impone imputarle jurídicamente el resultado obtenido, siendo este sujeto de la sanción correspondiente, que para este caso sería la pérdida de investidura.

No obstante, el primer interrogante que surge en la aplicación de esta normatividad, es el de considerar, si para ello es suficiente la demostración de la simple *causalidad material* entre la acción y el resultado, y que establecida esta relación de causalidad, de contera surge la imposición de la consiguiente sanción, o si *contrario sensu*, lo que se impone es establecer en primer orden, bajo la comprensión de la norma completa, su real naturaleza jurídica, para, a partir de ello, determinar si a la manera de las llamadas ciencias exactas, es suficiente para la imputación del resultado típico la simple causación material del mismo por parte de su autor.

En efecto, lo que le da el carácter de sanción a una consecuencia jurídica es la afectación de derechos que el Estado le impone a quien ha infringido uno de los mandatos o de las prohibiciones que previa regulación ha dispuesto, para cumplir con sus fines, siendo por ello necesario traspasar el análisis formal de la norma, para que, recuperando su contenido material, se parta de considerar que la consecuencia jurídica que implica su infracción, es emanada del Estado no como una manifestación general y abstracta, sino que lo hace en ejercicio de su poder punitivo, esto es, del *ius puniendi*, del que es titular, y que precisamente, por ello esa consecuencia, no es nada distinto a una sanción, y que si se quiere ser más precisos, de una pena, tanto en sentido formal como material, pues, esa –como ya se dijo- no es nada diferente a la afectación a un derecho del que es titular el infractor, la cual impone el Estado ante el incumplimiento a una prohibición o a un mandato, cuyo acatamiento le era exigible como destinatario de esa exigencia.

Siendo ello así, no queda duda de que la incursión en alguna causal de pérdida de investidura es una sanción, y que por tanto, esta sanción administrativa, la ubica dentro del ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, lo cual impone, por ende, que la interpretación y aplicación de esta normatividad encuentra fuente expresa en la propia Constitución Política y sea, bajo este marco fundamental que deban llevarse a cabo, habida cuenta que de conformidad con su artículo 29: “*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*” y “*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”, lo cual significa que el Derecho Administrativo Sancionador, es por mandato constitucional de *acto*⁴⁹ y no de autor,

⁴⁹ Corte Constitucional. C-239 de 1997.

“a. La Constitución colombiana consagra un derecho penal del acto, que supone la adopción del principio de culpabilidad.

El artículo 29 de la Constitución, en armonía con la definición del carácter político del Estado como Social de Derecho, y del postulado de respeto a la dignidad de la persona humana, consagra el principio de que no hay delito sin conducta, al establecer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al *acto* que se le imputa”. En estos términos, es evidente que el Constituyente optó por *un derecho penal del acto*, en oposición a un *derecho penal del autor*.

Dicha definición implica, por una parte, que el acontecimiento objeto de punición no puede estar constituido ni por un hecho interno de la persona, ni por su carácter, sino por una exterioridad y, por ende, el derecho represivo sólo puede castigar a los hombres por lo efectivamente realizado y

es decir, que no es suficiente acudir a la simple *causalidad material* para inferir responsabilidad al implicado en estos casos, sino que es imprescindible tener en cuenta el “**acto que se le imputa**”, esto es la conducta que realiza. Y esto que significa?. Nada más, ni nada menos, que se impone reconocer que la ley no está regulando en estos eventos simples fenómenos causales, sino actos humanos, acciones, y que como tales, están integradas por una parte cognoscitiva y otra volitiva, siendo aquella la que le permite a la persona conocer y esta última determinarse de acuerdo con ese conocimiento, que necesariamente va dirigido a un determinado fin, esto es, que aquí no se trata de meros procesos causales sino de acciones dirigidas por la voluntad.

Se impone, entonces, así, reconocer que el supuesto de hecho contenido de la prohibición o del mandato, está conformado por un aspecto objetivo y uno *subjetivo*, el primero remitido a la exteriorización de la conducta prevista en el tipo legal y el segundo, -que aquí se trata en segundo lugar para facilitar la exposición-, por cuanto es el aspecto que exige ser tratado con mayor extensión, esto es, el *subjetivo*.

En efecto, siendo que por mandato constitucional el Derecho Administrativo Sancionatorio, es un derecho de *acto*, resulta incuestionable entender que los comportamientos que realicen quienes incurran en alguna de las causales, son *conductas*, conforme lo viene entendiendo la jurisprudencia y la doctrina al aplicar esta disposición del artículo 29 de la Constitución Política en todos los campos, pues, no está por demás recordar, que esta expresión quedó así consagrada en la Carta no para significar nada distinto que una conducta, sino que al no ser aprobado el conjunto de disposiciones que se propusieron a la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente por la Comisión encargada de presentar las ponencias referidas a la justicia, y en las cuales se pretendía constitucionalizar todo un conjunto de principios que regularan y garantizaran los juzgamientos sancionatorios, partiendo de la exigencia de la conducta para que sea posible su

no por lo pensado, propuesto o deseado, como tampoco puede sancionar a los individuos por su temperamento o por sus sentimientos. En síntesis, desde esta concepción, sólo se permite castigar al hombre por lo que hace, por su conducta social, y no por lo que es, ni por lo que desea, piensa o siente.

Pero, además, un derecho penal del acto supone la adscripción de la conducta al autor, en cuanto precisa, además de la existencia material de un resultado, la voluntad del sujeto dirigida a la observancia específica de la misma. En otros términos, el derecho penal del acto supone la adopción del principio de culpabilidad, que se fundamenta en la voluntad del individuo que controla y domina el comportamiento externo que se le imputa, en virtud de lo cual **sólo puede llamarse acto al hecho voluntario**.

La reprobación penal del hecho, entonces, debe estar referida no a su materialidad en sí misma, sino al sentido subjetivo que el autor confiere a su comportamiento social, en tanto que sujeto libre; y así, sólo puede ser considerado como autor de un hecho, aquél a quien pueda imputársele una relación causal entre su decisión, la acción y el resultado, teniendo en cuenta su capacidad sicofísica para entender y querer el hecho, considerada en abstracto, y la intención, en concreto, de realizar el comportamiento que la norma penal describe”

comisión, pasando por el postulado de la previa tipicidad, la consiguiente antijuridicidad de la acción, esto es que con ella se pusiera en peligro o se vulnerara un bien jurídico legalmente tutelado, y de suyo, y como consecuencia de un derecho sancionatorio de acto, fuere predicable la *culpabilidad* en su autor; todo acompañado de la exigencia de un juez natural y del debido proceso, entre otros, se optó por dejar sustancialmente el texto que se consagraba en el artículo 26 de la Constitución de 1886, por considerarse que en esa disposición se estaban consagrando los principios que básicamente garantizaban un juzgamiento sancionador. De ahí que, el término “acto” consagrado en el referido artículo 29 de la vigente Carta Política, deba, hoy por hoy, entenderse como referido a la *conducta*, pues de lo contrario, deberíamos colegir, que la Constitución está mutando la conducta infractora, para sancionar únicamente una parte de ésta, pues, una conducta puede, y generalmente, esto ocurre, estar integrada por diversos actos.

Así, entonces, la ley al regular los comportamientos que impliquen la pérdida de investidura, no está regulando meros fenómenos causales, sino conductas, y así parezca redundante decirlo, “conductas humanas”, esto es, que esos comportamientos no pueden ser considerados únicamente en su resultado, en la mutación del mundo exterior, sino que ese resultado corresponda al conocimiento que haya tenido de la prohibición o del mandato típico, es decir, que se cumpla con el elemento cognoscitivo indispensable en el actuar, en cuanto es el que le permite al ser humano conocer y comprender la acción que va a exteriorizar, siendo de acuerdo con ese conocimiento que dirige su voluntad con el fin de lograr el fin propuesto, ejecutándose así la conducta que engloba estos dos elementos, corresponde, ya en materia jurídica determinar si esa conducta se adecúa a la mandada o prohibida por ley sancionatoria, para lo cual, se impone por parte del juzgador demostrar si la persona que lo realiza, estaba en posibilidad de conocer el objeto de la prohibición y si efectivamente la conoció, procediendo de acuerdo con ese conocimiento a exteriorizar su conducta, adecuándola al supuesto de hecho previsto en la norma objeto de presunta violación, no resultando, por ende, suficiente la consideración objetiva de la exteriorización de la acción, pues un tal proceder, significaría que el legislador no prohíbe “conductas humanas”, sino únicamente procesos causales, propios de las ciencias experimentales, para cuyo estudio lo que interesa es precisamente eso, el resultado fáctico y no el aspecto subjetivo de quien realiza el fenómeno, pues su objeto de estudio son los fenómenos físicos y no las conductas exteriorizadas por los seres humanos, que son el objeto del Estado al ejercer su *ius puniendi*, ya que la ley no regula los fenómenos físicos sino las conductas de esos seres humanos.

En estas condiciones, teniendo como fuente directa la Constitución Política del Estado, la única posibilidad jurídica que existe de valorar esta clase de conductas es la de comprenderlas dentro del contexto de un *Derecho Sancionatorio de acto*, del cual emana la culpabilidad, respecto de la cual la misma norma constitucional en cita, el referido artículo 29, la exige, al determinar que “Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente *culpable*”, siendo así plenamente coherente en su regulación, pues deja proscrita la simple

responsabilidad objetiva, para exigirla culpabilista, la cual se elimina, imposibilitando elevar juicio de reproche alguno contra el presunto infractor, como cuando éste yerra frente al aspecto objetivo del tipo, esto es, del supuesto de hecho previsto en la norma, distanciando el contenido del mandato o de la prohibición del conocimiento que éste le haya dado al mismo, incurriendo así en lo que se conoce como un *error de tipo*.

De ahí que resulte reñido con la Constitución el considerar que la pérdida de investidura procede *objetivamente*, o sea, sin tener en cuenta el aspecto subjetivo de la conducta, acudiendo exclusivamente al *resultado*, pues un tal proceder termina desconociendo la conducta en sí misma, que es la que prohíbe o manda la preceptiva legal, pues la infracción consiste en desconocer el régimen de inhabilidades, de incompatibilidades o de conflicto de intereses, es decir, en realizar una conducta que lleve a su autor a infringir ese precepto, pues, en ninguna otra forma puede llegar a hacerlo, no lo puede ser como consecuencia de un fenómeno físico, sino de un actuar humano, que para lograrlo debe primero conocer la prohibición o el mandato típico y luego determinarse de acuerdo con ese conocimiento, esto es, realizando una conducta, toda vez que la ley no regula fenómenos físicos sino conductas.

En síntesis, considero que cuando de conductas tipificadas como causal de pérdida de investidura se trata es imperativo -por mandato Constitucional- tener en cuenta el aspecto subjetivo de ese "acto" típico y, en consecuencia, descartar de plano la responsabilidad objetiva que ha proscrito la Carta para el derecho sancionador.

Apreciación ésta que no debería generar mayores cambios en la postura jurisprudencial de esa Corporación habida cuenta que cada uno de los tipos lleva en su propia descripción, de manera implícita, el carácter doloso, esto es el tipo subjetivo.

Así, comenzando por las causales de inhabilidad es claro que nadie de manera inconsciente, casual o descuidada haya podido ser condenado por un delito doloso o preterintencional, porque tales modalidades delictivas imponen el conocimiento de la acción y sus consecuencias, pero, además, tampoco podría afirmar que no sabía de su condena porque así ella se hubiere proferido en su ausencia (antes reo ausente, hoy persona ausente), al menos antes de iniciar el proceso tendiente a inscribir su nombre para ser considerado en las elecciones habría conocido de tal acontecer y, si a pesar de ello se sometió al escrutinio popular, lo hizo de manera consciente de estar incurriendo en causal de inhabilidad generadora de pérdida de investidura.

Si del ejercicio de empleo público investido de jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar se trata, es claro que sólo quien ha estado en pleno uso de sus facultades mentales ha podido ejercer tal ministerio, por lo que de ser elegido bajo esta circunstancia no podrá afirmarse nada diferente a la clara conciencia del hecho, esto es el aspecto subjetivo de la acción.

Y, en fin lo mismo puede predicarse de cualquiera otra de las circunstancias tipificadas por los artículos 179, 180, 182, 110 y 122 de la Carta Política, en donde se consagra claramente la consecuencia de pérdida de investidura para los congresistas, pues todas ellas llevan ínsito el elemento subjetivo, pero en todo caso quedaría abierta la posibilidad para que con el rigor probatorio que corresponde, se pudiese presentar algún insólito y extraordinario evento en el que resulte demostrada alguna circunstancia exonerativa de responsabilidad en materia de pérdida de investidura.

Específicamente, frente a la causal de “***inasistir en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura,***” al tratarse de una conducta omisiva que “*se refiere a un dejar de hacer aquello a que el agente estaba jurídicamente obligado*”⁵⁰, en materia de culpabilidad para algunos basta que el agente mediante decisión consciente de su voluntad permanezca inactivo y para otros se requiere algo más que la simple determinación de no actuar

Finalmente, considero que en este evento bien podía aprovecharse para ir avanzando en la construcción dogmática de la culpabilidad para admitir que no existiendo posibilidad de graduación de la sanción de pérdida de investidura solo es dable predicar la modalidad dolosa, habida cuenta que una de las finalidades de la estratificación de las modalidades de culpabilidad: dolo, culpa, preterintención, en materia penal, o dolo o culpa gravísima, culpa grave y culpa leve en materia disciplinaria, cumple también con una función que se refleja en la graduación de la consecuencia.

En los términos anteriores, dejo presentada mi aclaración de voto.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado

⁵⁰ Reyes Echandía Alfonso. Culpabilidad. Editorial TEMIS. Segunda reimpresión de la tercera edición. Bogotá 1997. Pág 28.

PÉRDIDA DE INVESTIDURA POR INASISTENCIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS O ESPECIALES

No resulta posible desconocer las distintas modalidades de sesiones al momento de dar alcance al precepto constitucional, si se tiene en cuenta que éste trae como supuesto fáctico la inasistencia a seis (6) reuniones plenarias, sin que haga diferenciación alguna sobre el carácter, ordinario, extraordinario o especial de las reuniones, clasificación que se encuentra contenida en el mismo texto constitucional, estableciendo como único requisito que éstas sean en el mismo periodo. Encontrándose, en consecuencia, debidamente regulado por el mismo constituyente que se endiente por “período” y la existencia de únicamente dos periodos claramente definidos en una misma legislatura, no existe alguna razón de orden jurídico para que el intérprete de la norma constitucional que consagra la causal de pérdida de investidura se abstenga de contabilizar la inasistencia de un congresista a una sesión extraordinaria o especial que se convoque en uno de los periodos de sesiones del congreso en el que, en términos de la Corte Constitucional “se inicie, prosiga o culmine un proceso legislativo”. Una interpretación que deje por fuera de la contabilización del número de sesiones cuya inasistencia se encuentra debidamente comprobada y no justificada, resultaría contraria a la finalidad de la norma constitucional que sanciona las practicas encaminadas a desintegrar el quórum en asuntos de significativa trascendencia como los expresamente consagrados por el constituyente de 1991, así como el ausentismo parlamentario, pretendiendo el cumplimiento por parte de los congresistas de sus deberes constitucionales y legales de asistir a las reuniones del congreso, cualquiera que sea su naturaleza, no solamente contestando al llamado a lista, sino interviniendo en los debates por sí o a través de las bancadas a las que pertenecen y, especialmente, participando en las votaciones ordinarias y nominales que se lleven a cabo

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA CONSEJERA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D. C., primero (1) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI)

Actor: FABIO MAURICIO OCHOA QUIÑONEZ

Demandado: MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUÉLLAR

De conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 1437 de 2011⁵¹, con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de esta

⁵¹ “Artículo 129. *firma de providencias, conceptos, dictámenes, salvamentos de voto y aclaraciones de voto.* Las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, o de sus salas, secciones,

Corporación, me permito exponer las razones por las cuales suscribo la providencia del vocativo de la referencia con aclaración de voto.

Al respecto, manifiesto que voté favorablemente el fallo del 1º de agosto de 2017 que negó las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura del congresista Manuel Antonio Carebilla Cuéllar, porque estoy convencida que las circunstancias del caso sometido a conocimiento de la Corporación así lo imponían, al no encontrarse acreditado en el caso concreto la causal de inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se hubieran votado proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, considero necesario aclarar el voto en dos aspectos que resultan fundamentales, a saber: (i) Precisar el marco conceptual de la causal de pérdida de investidura, referido a la inasistencia a sesiones ordinarias, extraordinarias o especiales es del Congreso; y (ii) La necesidad de que la Sala inste al Congreso de la República para que en las votaciones ordinarias deje constancia de la presencia o no de los congresistas en el recinto y del cumplimiento de la función respectiva.

El análisis de estos dos aspectos se realizará teniendo en cuenta que esta Corporación⁵² ha venido dando aplicación a tres principios, a saber: i) la moralidad; ii) la protección a la confianza legítima depositada por los ciudadanos en sus elegidos; y iii) el resguardo de una conducta pródica en el ejercicio de los cargos de elección popular, los cuales desarrollan, desde el punto de vista de la filosofía de la Constitución Política de 1991, la figura jurídica de la pérdida de investidura,

subsecciones, o de los Tribunales Administrativos, o de cualquiera de sus secciones, una vez acordados, deberán ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aún por los que hayan disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejará constancia de los Magistrados ausentes. Quienes participaron en las deliberaciones, pero no en la votación del proyecto, no tendrán derecho a votarlo.

Los Magistrados discrepantes tendrán derecho a salvar o aclarar el voto. Para ese efecto, una vez firmada y notificada la providencia, concepto o dictamen, el expediente permanecerá en secretaría por el término común de cinco (5) días. La decisión, concepto o dictamen tendrá la fecha en que se adoptó. El salvamento o aclaración deberá ser firmado por su autor y se agregará al expediente.

Si dentro del término legal el Magistrado discrepante no sustentare el salvamento o la aclaración de voto, sin justa causa, perderá este derecho”.

⁵² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 29 de mayo de 2012, Expediente No. 11001-03-15-000-2010-01329-00(PI), M.P. Danilo Rojas Betancourth

diseñada para salvaguardar la dignidad del cargo de representación política que ejercen y que, en consecuencia, se hacen extensivos a la causal objeto de análisis en esta oportunidad.

Partiendo de los anteriores principios, se analizan los ejes temáticos propuestos, así:

I. Marco conceptual de la causal de pérdida de investidura, referida a la inasistencia a sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales del Congreso

La importancia de este primer aspecto obedece a que en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, reiterado en los artículos 271 y 296 numeral 6º de la Ley 5ª de 1992, se consagró como causal de pérdida de investidura la “... *inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura*”, resultando necesario establecer qué se entiende por “*mismo período de sesiones*”, a que se refiere el precepto y fijar la manera como se debe contabilizar el número de “*reuniones de plenaria*” a las que el Congresista deja de asistir, para efectos de la aplicación de la sanción prevista en la norma.

En efecto, para abordar el tema propuesto se advierte que, sobre la configuración de esta causal, esta Corporación ha sostenido que deben concurrir los siguientes requisitos: (i) la inasistencia del congresista; (ii) que el incumplimiento ocurra **en el mismo período de sesiones**; (iii) que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y (iv) que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor⁵³.

En consecuencia, para llenar de contenido la expresión “*en el mismo período de sesiones*”, resulta necesario acudir a la regulación contenida en el artículo 138 de la Constitución Política, en virtud del cual el Congreso, por derecho propio, se

⁵³ Tal como se señaló en la sentencia que suscribo con aclaración de voto, los únicos precedentes aplicables al caso se encuentran contenidos en las sentencias del 13 de julio de 1999 (AC-7715) y del 20 de enero de 2004 (2003-1024-01 P.I, casos en que la Sala fijó las reglas aplicables a la justificación de la inasistencia del Congresista a las sesiones.

reúne en sesiones ordinarias, durante dos (2) períodos por año, que constituyen una sola legislatura⁵⁴.

La misma norma establece que también se reúne en “*sesiones extraordinarias*”, por convocatoria del gobierno y durante el tiempo que éste señale, para ocuparse exclusivamente de los asuntos que someta a su consideración y, en todo caso, del control político que podrá ejercer en cualquier tiempo.

Sobre las sesiones extraordinarias, la Corte Constitucional en sentencia C-565 del 6 de noviembre de 1997⁵⁵ precisó que:

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

El Congreso tendrá igualmente la posibilidad de reunirse en sesiones especiales, por convocatoria del gobierno nacional o, en su defecto, de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, para temas como los previstos en el artículo 215 de la Constitución Política⁵⁶.

El efecto, la Corte Constitucional, en la misma sentencia citada precisó que las “*sesiones especiales están previstas de manera específica para el ejercicio del control*”

⁵⁴ El primer período de sesiones inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre y el segundo inicia el 16 de marzo y termina el 20 de junio.

⁵⁵ Con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández.

⁵⁶ Las sesiones especiales están previstas de manera específica para el ejercicio del control político por parte del Congreso respecto de los decretos expedidos por el Presidente de la República en uso de las atribuciones extraordinarias. La función legislativa del Congreso durante las sesiones especiales no está excluida ni se opone al ejercicio de la función de control político, ni la obstaculiza ni dificulta, sino que la complementa. Y es que durante el tiempo de las sesiones especiales relativas al control de los estados de excepción -que no son figuras extra o supraconstitucionales- el sistema jurídico sigue operando en su integridad, sin que ninguna de las ramas del poder público pueda sufrir menoscabo ni detrimento o pérdida de vigor. En aquellos eventos en que no fuere convocado por el Gobierno Nacional, se reunirá por derecho propio, para examinar las causas que determinan el estado de emergencia y las medidas adoptadas, pronunciándose expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. Artículo 225 de la Constitución. Corte Constitucional C-565 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

*político por parte del Congreso respecto de los decretos expedidos por el Presidente de la República en uso de las atribuciones extraordinarias. **La función legislativa del Congreso durante las sesiones especiales no está excluida ni se opone al ejercicio de la función de control político**, ni la obstaculiza ni dificulta, sino que la complementa. Y es que durante el tiempo de las sesiones especiales relativas al control de los estados de excepción -que no son figuras extra o supraconstitucionales- el sistema jurídico sigue operando en su integridad, sin que ninguna de las ramas del poder público pueda sufrir menoscabo ni detrimento o pérdida de vigor".* (Negrillas fuera de texto)

No resulta posible desconocer las distintas modalidades de sesiones al momento de dar alcance al precepto constitucional, si se tiene en cuenta que éste trae como supuesto fáctico la inasistencia a seis (6) reuniones plenarias, sin que haga diferenciación alguna sobre el carácter, ordinario, extraordinario o especial de las reuniones, clasificación que se encuentra contenida en el mismo texto constitucional, estableciendo como único requisito que éstas sean en el mismo periodo.

Encontrándose, en consecuencia, debidamente regulado por el mismo constituyente que se entiende por *"período"* y la existencia de únicamente dos periodos claramente definidos en una misma legislatura, no existe alguna razón de orden jurídico para que el intérprete de la norma constitucional que consagra la causal de pérdida de investidura se abstenga de contabilizar la inasistencia de un congresista a una sesión extraordinaria o especial que se convoque en uno de los periodos de sesiones del congreso en el que, en términos de la Corte Constitucional *"se inicie, prosiga o culmine un proceso legislativo"*⁵⁷.

Una interpretación que deje por fuera de la contabilización del número de sesiones cuya inasistencia se encuentra debidamente comprobada y no justificada, resultaría contraria a la finalidad de la norma constitucional que sanciona las prácticas encaminadas a desintegrar el *quórum* en asuntos de significativa trascendencia como los expresamente consagrados por el constituyente de 1991,

⁵⁷ *Ibíd.*

así como el ausentismo parlamentario⁵⁸, pretendiendo el cumplimiento por parte de los congresistas de sus deberes constitucionales y legales de asistir a las reuniones del congreso, cualquiera que sea su naturaleza, no solamente contestando al llamado a lista, sino interviniendo en los debates por sí o a través de las bancadas a las que pertenecen y, especialmente, participando en las votaciones ordinarias y nominales que se lleven a cabo.

No es dable olvidar que donde el constituyente o el legislador no hacen diferencia, no le es dado al intérprete hacerlo, menos aún si con esa distinción desnaturaliza la causal de pérdida de investidura y el bien jurídico protegido que es la integridad del Congreso en todas sus expresiones.

En virtud de lo expuesto, aclaro que deben tenerse en cuenta todas las modalidades de sesión del congreso, en que se traten los específicos asuntos referidos por la norma constitucional, para efectos de contabilizar el número de sesiones a las que deje de asistir el congresista, siempre que ellas formen parte del mismo período.

II. Constancia electrónica de las votaciones ordinarias

Las votaciones constituyen un tema expresamente regulado por la Ley 5ª de 1992 "*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*", siendo definidas, por el artículo 122 como el acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general.

El voto es personal, intransferible, indelegable y obligatorio, características que se desprenden del contenido de los artículos 123, 124 y 126 *ejusdem*, en virtud de las cuales el Congresista sólo podrá excusarse de votar, con autorización

⁵⁸ Esto sin dejar de lado las sanciones disciplinarias y administrativas –descuento de salarios– previstos por el legislador adicionalmente para ausencias a cualquier tipo de sesión, por incumplimiento de los deberes funcionales que el servicio público le impone al Congresista derivado de las especiales relaciones de sujeción con el Estado.

del Presidente, en las siguientes circunstancias: (i) cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, y (ii) cuando en la discusión manifieste tener conflicto de intereses con el asunto que se debate.

La obligatoriedad de la votación quedó igualmente expresa en la prohibición consagrada en el último de los artículos citados, en virtud del cual un Congresista no podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación, la cual puede realizarse de tres modos, a saber: ordinaria, nominal o secreta.

La importancia que reviste la modalidad de la votación se evidenció en el caso que ocupa la atención de la Sala, ante la imposibilidad de acreditar el cumplimiento de la obligación de votar que le asiste al congresista como consecuencia de la forma como se está adelantando actualmente el procedimiento en el seno del Congreso, que quedó plasmada en la decisión en los siguientes términos:

"... como en las votaciones ordinarias, por regla general, no es posible identificar a los congresistas votantes, la inasistencia es relevante en términos del artículo 183-2 constitucional sólo cuando se demuestre que el demandado no atendió el llamado a lista al inicio de la respectiva reunión, pues en caso contrario deberá presumirse que sí asistió a la sesión y que el sentido individual de su voto se encuentra comprendido dentro de las decisiones de su bancada."

Lo anterior ocurre por cuanto, en los eventos en que la votación es ordinaria o secreta la información no queda consignada en el acta, toda vez que sólo se registra si el proyecto es aprobado o no.

No es dable olvidar que la votación ordinaria constituye la regla general, en consideración a que se utiliza en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no exijan votación nominal y la forma de efectuarse es *"dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre"*.

Sin embargo, el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el 1.º de Ley 1431 de 2011, prevé que **podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación**, lo que permitiría demostrar en la integridad de los casos, para todos los efectos previstos por el legislador, el cumplimiento de la obligación de votar.

Así, ante la posibilidad prevista por el legislador de emplear procedimientos electrónicos que permitan tener certeza sobre el hecho mismo de la votación, el sentido del voto de cada congresista y el resultado total, tal mecanismo debería ser implementado, pues sólo en esta medida se tendría certeza sobre la incursión por parte del Congresista en la conducta que el constituyente estableció en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, con garantía igualmente del debido proceso que le asiste, al igual que permitía arribar al grado de certeza necesario a la hora de conferir a su omisión las demás consecuencias previstas por el legislador verbigracia las sanciones de naturaleza disciplinaria o el descuento del salario, según sea el caso.

Únicamente de esta manera se confiere sentido y eficacia a la causal objeto de análisis, toda vez que como se resaltó en la sentencia uno de los deberes más importantes que tiene todo congresista es el de votar, deber fundamental que debe ser cumplido y el juez natural del proceso de pérdida de investidura debería tener la posibilidad de encontrar acreditada tal circunstancia en todas las modalidades de votación, mediante la utilización de los mecanismos electrónicos previstos por el legislador.

En los términos expuestos, queda presentada mi aclaración de voto.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado

Fecha *ut supra*

FUERZA MAYOR EN PÉRDIDA DE INVESTIDURA POR INASISTENCIA A SESIONES PLENARIAS DEL CONGRESO

Mediante la acción de pérdida de investidura el Constituyente primario efectuó –de manera anticipada– un juicio de responsabilidad política objetivo. Propósito de tal juicio, fue preservar la dignidad del Congreso de la República, para efectos de lo cual se confió a la Sala Plena del Consejo de Estado llevarlo a buen término. Entre otras, con la idea de dejar nulo o escaso margen de apreciación a los jueces y, así, no solo asegurar la efectividad de la acción sino, de igual forma, evitar que la misma se convierta en instrumento de politización de la justicia. Por ese motivo, no comparto cuando en la providencia mayoritaria se afirma que “le corresponde al juez del proceso de pérdida de investidura” examinar –además de la fuerza mayor–, “otros motivos que se hayan alegado y se encuentren demostrados a fin de establecer si razonablemente justifican su proceder”. En pocas palabras, a la luz de la Constitución y, por el motivo antes expresado, la única manera de justificar la inasistencia a una sesión del Congreso de la República es, según lo dispone expresamente el artículo 183 C.P., demostrar que se trató de un caso de fuerza mayor

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA CONSEJERA STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Bogotá D. C., primero (1) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI)

Actor: FABIO MAURICIO OCHOA QUIÑONEZ

Demandado: MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUÉLLAR

Acompaño la decisión en el asunto de la referencia, pero debo aclarar mi voto en el sentido en que el Constituyente de 1991 fue claro y, al respecto ninguna duda cabe, acerca de que –a diferencia de lo sostenido en la providencia en el folio 41, segundo párrafo–, por fuera de los eventos expresamente previstos en la Carta Política no “puede haber otros que

expliquen la ausencia del Congresista a las sesiones de la plenaria al momento de la votación” –se destaca–.

Mediante la acción de pérdida de investidura el Constituyente primario efectuó –de manera anticipada– un juicio de responsabilidad política objetivo. Propósito de tal juicio, fue preservar la dignidad del Congreso de la República, para efectos de lo cual se confió a la Sala Plena del Consejo de Estado llevarlo a buen término. Entre otras, con la idea de dejar nulo o escaso margen de apreciación a los jueces y, así, no solo asegurar la efectividad de la acción sino, de igual forma, evitar que la misma se convierta en instrumento de politización de la justicia.

Por ese motivo, no comparto cuando en la providencia mayoritaria se se afirma que *“le corresponde al juez del proceso de pérdida de investidura”* examinar –además de la fuerza mayor–, *“otros motivos que se hayan alegado y se encuentren demostrados a fin de establecer si razonablemente justifican su proceder”*.

En pocas palabras, a la luz de la Constitución y, por el motivo antes expresado, la única manera de justificar la inasistencia a una sesión del Congreso de la República es, según lo dispone expresamente el artículo 183 C.P., demostrar que se trató de un caso de fuerza mayor.

En los términos que anteceden, aclaro mi voto.

Fecha ut supra

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada