

PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA POR INASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Elementos configurativos de la causal

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 183 numeral 2 de la Carta, para la configuración de la causal prevista en ese artículo deben concurrir los siguientes elementos: 1- la inasistencia del congresista a seis (6) sesiones plenarias; 2- que la inasistencia ocurra en el mismo período de sesiones; 3- que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y 4- que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor. Los tres primeros elementos de esta causal corresponden a la descripción típica de la conducta reprochada y el último remite a las causales de justificación y al aspecto subjetivo de la responsabilidad. (...) La causal de pérdida de investidura invocada por el accionante fue incorporada en el articulado de nuestra Carta Política con la intención expresa de combatir el llamado "ausentismo parlamentario" retomando una vieja iniciativa que había sido prevista en el malogrado Acto Legislativo número 1 de 1979. Busca igualmente garantizar la participación de los miembros del Congreso en las sesiones plenarias en las cuales van a adoptarse las decisiones más trascendentales, como son los actos reformativos de nuestra Carta política, la expedición de las leyes y el ejercicio del control político a través de la moción de censura. Para poder comprender la razón de ser de la causal, no puede perderse de vista que según los artículos 114 de la Carta y 6° de la Ley 5ª de 1992, "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", el Congreso de la República tiene a su cargo funciones constituyentes, legislativas, de control político, judiciales, electorales, administrativas, de control público y protocolo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTICULO 183 NUMERAL 2

PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA POR INASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Prueba de la inasistencia

Según se desprende de las actas, en ninguna de las 26 rondas de votaciones que se desarrollaron en las sesiones plenarias realizadas los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, la congresista accionada no votó ninguno de los proyectos de ley y acto legislativo anteriormente mencionados, pues en los listados de votantes individuales no aparece su nombre. Además de ello, en dichas actas, al anotarse el resultado de las votaciones por bancada, y más concretamente el número de los votos depositados «POR EL SI», «POR EL NO» y los NO VOTADOS, tampoco aparece consignado el hecho de que ella, estando presente, haya dejado de votar por haber sido dispensada de hacerlo por el Presidente de la Corporación, con arreglo a lo previsto en los artículos 90 y 124 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior constituye un indicio grave de que la congresista, a pesar de haber contestado el llamado a lista, en realidad no estuvo en esas sesiones. (...) Además de no haber intervenido en la votación de ninguno de los proyectos, la representante cuestionada (1) no presentó ningún tipo de excusas previas, concomitantes ni posteriores a la realización de tales sesiones; (2) no acreditó ninguna justificación para abandonar el recinto; (3) no manifestó ningún impedimento, conflicto de intereses ni objeciones de conciencia; (4) no fue objeto de recusaciones; (5) no se encontraba cumpliendo ninguna comisión oficial; (6) no invocó ninguna calamidad doméstica (7) y no presentó ninguna incapacidad médica, y (8) tampoco demostró ninguna situación de caso fortuito o fuerza mayor que le hubiesen impedido permanecer en las sesiones después de responder el llamado a lista. Todos esos hechos también son indicativos de su inasistencia. (...)

Se concluye, aplicando las reglas de la experiencia y los postulados de la sana crítica, que la congresista, durante el primer período de sesiones ordinarias de la legislatura 205-2016, no asistió a las sesiones plenarias realizadas el 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, en las cuales se votaron proyectos de ley y de acto legislativo, todo lo cual, analizado en su conjunto, permite colegir que ante la ausencia de la señora Luz Adriana Moreno Marmolejo en esas sesiones plenarias, se configuró la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda.

INASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Sentido y alcance del verbo rector “asistir” / AUSENTISMO PARLAMENTARIO

Para poder delimitar conceptualmente el sentido y alcance de la expresión «inasistir» al cual alude el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución, ha de afirmarse de una manera muy simple que esa palabra significa «dejar de asistir o no asistir», tal como lo sugiere el sentido natural y obvio de las palabras. En todo caso, para una adecuada comprensión de su significado, nada más apropiado que remitirnos a alcance de «asistir», su vocablo antónimo. De las distintas acepciones que trae el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española respecto de la palabra «Asistir», la que más se acomoda al caso bajo examen, es la de «Estar o hallarse presente». En efecto, la idea de «asistir» a una «sesión» del Senado de la República, de la Cámara de Representantes o de alguna de sus comisiones, consiste en estar o hallarse presente en la sesión respectiva, esto es, en formar parte del grupo de congresistas que están presentes, participan o intervienen en la sesión en la cual se van a discutir o votar los proyectos anunciados en la convocatoria. Dicho en otras palabras, el cumplimiento de ese deber no se agota simple y llanamente con el hecho de responder el llamado a lista, sino que al ser la «sesión», «un espacio de tiempo ocupado por una actividad», tal como lo define el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, debe entenderse que la asistencia implica de suyo la presencia del parlamentario en la sesión. (...) Dada la dinámica que es propia de la actividad parlamentaria, debe entenderse que ese deber de asistir a las sesiones plenarias del Congreso en las cuales se van votar proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura, no es sinónimo de permanencia sino de presencia. En este sentido, ese deber ha de ser interpretado con cierta flexibilidad, pues obviamente no implica que un congresista no pueda retirarse por momentos del recinto en donde tiene lugar la sesión plenaria, siempre y cuando ello no lo lleve a desatender los propósitos de la convocatoria, que se encuentran precisados al aprobarse el orden del día y que, en el caso de los proyectos de acto legislativo o de ley, han sido anunciados en sesión anterior. En este mismo sentido es necesario hacer notar que el constituyente, al señalar que la causal de pérdida de investidura se configura 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, tácitamente está dando a entender que su inasistencia a un número menor de sesiones, o a sesiones plenarias en las cuales no se vote ese tipo de iniciativas o a las sesiones que se realicen en las comisiones, no tiene ninguna relevancia en materia de la pérdida de investidura, sin perjuicio de la incidencia que ello pueda tener en el ámbito disciplinario y fiscal. (...) Que quede pues en claro que el verbo rector que define la conducta sancionable, consiste en «inasistir» es decir, no estar presente en la sesión plenaria y que, en todo caso, la conducta esperada del congresista no se reduce a responder el llamado a lista. En conclusión, como queda dicho, el verbo rector de la causal de pérdida de investidura analizada no es “votar”, ni “registrar la asistencia”, sino “asistir”, en el sentido de estar presente en la sesión plenaria. Por ello cuando el hecho mismo de asistir esté en discusión, el juez constitucional de pérdida investidura puede y debe apoyarse en todos los

elementos de juicio que obren en el expediente, para afirmar con certeza que el congresista asistió realmente o no a la sesión. Si no se tiene plena prueba de ese hecho, el juez debe resolver cualquier duda en favor del congresista, cuya investidura se cuestiona.

FUENTE FORMAL: LEY 5 DE 1992 – ARTICULO 83

**REGISTRO DE ASISTENCIA A REUNIONES DEL CONGRESO – Finalidad /
REGISTRO DE ASISTENCIA A REUNIONES DEL CONGRESO – Valor
probatorio**

El momento en el cual tiene lugar el registro de asistencia constituye apenas un instante «preliminar» que antecede o se antepone al inicio de la jornada legislativa en la cual han de realizarse las deliberaciones y adoptarse las decisiones que fueron anunciadas en la convocatoria, tareas éstas que por demás son de tracto sucesivo, al involucrar el desarrollo de múltiples actividades que se despliegan durante un período determinado. Por lo anterior, mal puede entenderse que ha asistido a una sesión plenaria quien después de haber respondido el llamado a lista abandona el recinto, sin mediar una excusa o justificación jurídicamente admisible para no permanecer en la sesión. Sin necesidad de realizar mayores esfuerzos hermenéuticos ni de acudir a ningún tipo de argucias argumentativas, se puede advertir que el inicio de la sesión tiene lugar no en el instante del llamado a lista, es decir, en el momento en el cual se verifica la existencia del quórum constitucional requerido para poder dar inicio a la sesión en la cual se va deliberar y decidir sobre los proyectos anunciados en la convocatoria, pues es después de establecido el quórum que el Presidente del Senado, de la Cámara o de la Comisión de que se trate, procede a instalar la sesión. Dicho de otra manera, la comprensión correcta de esa norma apunta a concluir que el inicio de la sesión tiene lugar con posterioridad al llamado a lista, es decir, después de haberse verificado el quórum con fundamento en el registro de asistencia y, por esa potísima razón, quien abandona el recinto donde va a realizarse la sesión después de contestar el llamado a lista, no puede tenerse como asistente, más aún cuando hay una obligación de participar en la sesión, que es inherente al deber constitucional de todo congresista y que no necesariamente se concreta en la realización de intervenciones o en la presentación de iniciativas o mociones. En efecto, los artículos 89 y 91 de la Ley 5ª de 1992 establecen que ese llamado a lista se realiza para «verificar el quórum constitucional», siendo ese un acto totalmente separable, distinto y autónomo de la sesión plenaria a la que antecede. Tanto es así que no por el hecho de haber respondido el llamado a lista puede tenerse por probado que el congresista ha asistido a la sesión, pues ésta bien puede o no efectuarse, dependiendo de si se reúne o no el quórum reglamentario. (...) Aunque el registro de asistencia tiene un innegable valor probatorio con respecto a la presencia del congresista al momento de efectuarse el llamado a lista o de efectuarse el registro de asistencia, en realidad no tiene la virtud de acreditar por sí solo la presencia efectiva ni la participación del Congresista en la sesión, pues tal y como se señaló ut supra, el llamado a lista o el registro de asistencia constituye un hecho previo a la instalación de la sesión. (...) Resultan posibles dos eventos: (i) que el congresista puede demostrar su asistencia efectiva a la sesión, a pesar de no haber respondido el llamado a lista, pues en sede de pérdida de investidura tiene la oportunidad de presentar pruebas para acreditar su presencia en la sesión plenaria y, (ii) por otra parte, que un ciudadano puede demostrar que realmente no asistió a pesar de haber contestado el llamado a lista, como se ha planteado en este caso. En esta perspectiva, el registro de asistencia es un hecho indicador, que si se encuentra plenamente probado, puede llegar a constituir un indicio de la asistencia efectiva del congresista a la sesión. Sobre el

particular se debe precisar, que las certificaciones expedidas por la Secretaría o Subsecretaría General de la Cámara, en las que se señale que el congresista registró su asistencia efectiva a la sesión, están amparadas por una presunción de autenticidad y veracidad, pero obviamente con el alcance que tienen: que se registró su asistencia, lo cual efectivamente ocurrió en algún momento anterior a la apertura de la sesión, pero no necesariamente certifica que después de ese momento haya asistido a la misma. Sobre este último aspecto podríamos decir que ese indicio, valorado en conjunto con los demás elementos de juicio incorporados al plenario, permitirá concluir, de conformidad con las reglas de la persuasión racional, la sana crítica y las reglas de la experiencia, si el congresista asistió o no a la sesión, es decir, si estuvo o no presente en la misma. Con el mismo criterio, el acto de votar constituye también un hecho indicador de la presencia del congresista en la sesión plenaria. Este hecho indicador tiene que estar plenamente demostrado, para lo cual, constituyen plena prueba las actas respectivas publicadas en la Gaceta de Congreso, documentos éstos que también están amparados por una presunción de autenticidad. A este hecho indicador, el juez de pérdida de investidura tiene que darle un peso o un valor para inferir la asistencia efectiva a la sesión, esto es, puede constituir un indicio leve, grave o necesario y, en todo caso, debe valorarse en conjunto con los demás medios de prueba obrantes en el expediente. Por supuesto, la situación probatoria no será la misma, cuando el congresista no participa en ninguna de las votaciones que se realizan en una sesión plenaria, máxime si sus compañeros de bancada lo hacen. Distinto sería en aquellos eventos en los cuales el congresista participa en algunas votaciones y en otras no, o no participa en votaciones en las que ningún miembro de su bancada lo hace. Esas situaciones y sus consecuencias no se entran a examinar en este caso, toda vez que, como se precisará más adelante, en las seis (6) sesiones a las cuales se refiere esta sentencia, la accionante no participó en ninguna de las votaciones y sí lo hicieron otros miembros del partido de la U. (...) Como es bien sabido, la Cámara de Representantes se encuentra compuesta por 167 miembros. Por lo anterior, resulta claro que el Subsecretario de la Cámara no tiene un control absoluto de la presencia de esos 167 congresistas durante el desarrollo de la sesión plenaria, más aún cuando el registro de asistencia se realiza en los momentos previos a la apertura de la sesión y cuando por disposición de la mesa directiva, en algunos casos excepcionales se procede a verificar el quórum en el curso de la misma. Por esa razón, a pesar de estar amparados esos certificados por la presunción de veracidad y autenticidad, apenas serán tenidos como prueba de que la representante cuestionada se encontraba presente al momento de efectuarse el registro de asistencia, pues a partir de ese momento no puede tenerse como plenamente demostrada su presencia en la sesión y menos aún en el momento de las votaciones. Coadyuva la anterior afirmación el hecho de que ella no participó en las votaciones efectuadas durante los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, sin mediar una justificación jurídicamente válida, tal como se verá más adelante, hecho que demuestra la ausencia de la congresista.

MOCIÓN DE CENSURA

Esta figura es un mecanismo de control político por medio del cual el poder legislativo puede exigir la separación del cargo de ministros, directores de departamentos administrativos y superintendentes, por incumplimiento de sus funciones o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República, cuya aprobación requiere «el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto». El hecho de que un congresista pueda ser privado de su investidura por no estar presente en las sesiones en las cuales se van a tomar decisiones frente a este tipo de iniciativas

obedece precisamente a la relevancia política y social que puede llegar a tener la aplicación de ese mecanismo de control político, al cual no pueden abdicar los representantes del pueblo, más aún cuando en nuestro sistema democrático de pesos y contrapesos se impone el ejercicio responsable de tan importante función.

ANUNCIO PREVIO – Finalidad

el artículo 8° del Acto Legislativo N° 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Constitución, inspirado en la intención de asegurar la presencia de los congresistas en las sesiones plenarias, elevó a norma constitucional el requisito del «anuncio previo», según el cual es preciso que se informe con antelación cuáles son los proyectos que van a ser sometidos a la decisión de la plenaria, pues siendo obligatoria la presencia de los congresistas en las sesiones donde se abordarán tales temas, lo mínimo que puede esperarse es que los obligados a asistir tengan pleno y oportuno conocimiento de ello. La Corte Constitucional, en Sentencia C-335 de 2014, indicó al respecto que el anuncio previo busca permitir que los congresistas puedan conocer con la debida anticipación los proyectos y demás asuntos que serán sometidos a su consideración y que los ciudadanos y organizaciones sociales que puedan tener interés en ellos puedan tener una participación política oportuna, de tal suerte que puedan incidir oportunamente en su proceso de aprobación, ya sea dando a conocer sus opiniones e ideas o manifestando su acuerdo o desacuerdo con tales iniciativas. Se traen todas estas precisiones al debate procesal, pues al haberse anunciado previamente el objeto de la sesión plenaria, ningún congresista puede sustraerse de su obligación de asistir a la sesión prevista para ello, sin que les sea dable alegar después, en caso de inasistencia, el desconocimiento de los asuntos que serán tratados en la sesión. Por contera, el hecho de que en el orden del día de cada sesión se relacionen los proyectos de acto legislativo y de ley que serán sometidos a votación, reafirma aún más el argumento de que el congresista debe estar presente durante el desarrollo de la sesión, pues el hecho de que esos temas aparezcan allí relacionados es también un anuncio de que su no concurrencia o eventual retiro de la sesión sin mediar una justificación valedera, pueden dar lugar a la configuración de la causal.

PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Juicio de responsabilidad subjetiva

El artículo 1° de la Ley 1881 de 2018, “Por la cual se establece el procedimiento de Pérdida de la Investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”, dispone lo siguiente: “Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.” Cuando el anterior precepto señala que el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es «un juicio de responsabilidad subjetiva» está significando que no basta simplemente con establecer si la conducta reprochada al congresista se encuadra o no en alguna de las causales de pérdida de investidura previstas en la Constitución, sino que, además de ello, es necesario que las acciones u omisiones constitutivas de la falta puedan atribuirse a título de dolo o culpa. (...) En cuanto se refiere al aspecto subjetivo de la responsabilidad, todos los elementos de juicio incorporados al plenario, analizados en la forma en que queda expuesta, permiten concluir que la accionada, defraudando la confianza del pueblo que representa, de sus electores y de su propia bancada dirigió su voluntad, libre y conscientemente a realizar la

conducta consistente en no asistir en un mismo período a seis sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo o proyectos de ley, apartándose deliberadamente de sus deberes constitucionales. El hecho de haberse disfrazado en este caso el ausentismo parlamentario, acudiendo al recurso de contestar el llamado a lista y de abandonar las sesiones plenarias a las cuales se debe asistir por obligación, cambiando los rastros empíricos de una conducta que es jurídicamente sancionable con la pérdida de investidura, para hacerla aparecer como legítima o al menos inmune a la prescripción constitucional que se quiere eludir es, sin duda, intencional y por ende dolosa.

FUENTE FORMAL: LEY 1881 DE 2018

INASISTENCIA A SESIONES DEL CONGRESO – Excusas aceptables

El artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 establece que las ausencias de los Congresistas a las sesiones pueden justificarse por razones de caso fortuito o fuerza mayor y, además, cuando se demuestre una situación de incapacidad física debidamente comprobada; cuando el congresista se encuentre cumpliendo una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o haya obtenido autorización expresa de la mesa directiva o del presidente de la respectiva corporación, en los casos indicados en el Reglamento. En estas circunstancias, el hecho de haber presentado una excusa para no asistir debe ser tenido en cuenta al momento de la valoración probatoria, pues en la medida en que ella haya sido aceptada, su ausencia no puede ser contabilizada para la configuración de la causal. Siguiendo esta línea de argumentación, en aquellos casos en los cuales la inasistencia, el retiro del recinto o la abstención de voto no tengan excusa o justificación en los términos ya mencionados constituye un indicio de que el congresista no cumplió con el deber de asistir a la sesión plenaria o se retiró ella, apartándose del cumplimiento de sus deberes de raigambre constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA NOVENA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., cinco (5) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI)

Actor: JOHANN WOLFGANG PATIÑO CÁRDENAS

Demandado: LUZ ADRIANA MORENO MARMOLEJO

Procede a resolver la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado, en primera instancia, la solicitud de pérdida de investidura

incoada por el ciudadano Johann Wolfgang Patiño Cárdenas contra la señora Luz Adriana Moreno Marmolejo, quien fue elegida como Representante a la Cámara por el partido de la U, en la circunscripción electoral del Departamento de Caldas, para el período constitucional 2014-2018.

I.- ANTECEDENTES

1.- La solicitud de pérdida de investidura

1.1.- Pretensiones

Mediante escrito radicado el 21 de septiembre de 2017, el ciudadano Johann Wolfgang Patiño Cárdenas, en ejercicio de la acción pública de pérdida de investidura regulada por la Ley 144 de 1994,¹ pretende que se decrete la pérdida de la investidura de la representante a la Cámara antes mencionada, por haber incurrido en la causal prevista en el artículo 183 numeral 2º de la Constitución Política.²

1.2. Hechos

La señora Luz Adriana Moreno Marmolejo, resultó elegida como Representante a la Cámara a nombre del partido de la U por la circunscripción electoral de Caldas, para el período constitucional 2014-2018, en las elecciones realizadas el 9 de marzo de 2014, cargo del cual tomó posesión el día 20 de julio de 2014.³

Según afirma el solicitante, la precitada congresista no asistió a 20 sesiones plenarias realizadas entre el 20 de julio de 2015 y el 20 de junio de 2016, ni a 19

¹ Hoy por la Ley 1881 de 2018.

² Constitución Política, Art. 183.- 2.- 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"

³ Ver Gaceta 417 de 2014, correspondiente al acta 1 de sesión plenaria de la Cámara de Representantes realizada el 20 de julio de 2014.

sesiones plenarias realizadas entre el 20 de julio de 2016 y el 20 de junio de 2017, en las cuales se llevó a cabo la votación de proyectos de acto legislativo y/o de ley o se retiró de ellas sin mediar una excusa válida.

La inasistencia de algunos congresistas a las sesiones plenarias de esa cámara legislativa ocasionó la acumulación de varios proyectos de acto legislativo o de ley que se hallaban en trámite.

1.3. Fundamentos de derecho

El solicitante invocó, como sustento jurídico de su demanda, lo dispuesto en los artículos 6, 13, 25, 121, 122, 145 y numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política y los artículos 269 y 286 de la Ley 5ª de 1992.

Al explicar los fundamentos de su pretensión, señaló que los congresistas tienen el deber constitucional y legal de asistir a las sesiones a las cuales sean convocados y afirmó que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, (I) las votaciones que se lleven a cabo en las sesiones plenarias serán nominales o públicas; (II) la mesa directiva de la respectiva corporación debe señalar un orden del día y un horario para realizarlas; (III) la duración de las sesiones será de 4 horas a partir del momento en que se declaren abiertas; (IV) antes de iniciarlas se hará un llamado a lista para verificar el quórum y, (V) la inasistencia a las sesiones no causará salarios ni prestaciones, sin perjuicio del trámite de pérdida de investidura.

Indicó además que el horario de trabajo de cada corporación se encuentra ligado al concepto de «*buen servicio público*», según se desprende de lo establecido por el artículo 209 de la Constitución y el artículo 3º de la Ley 5ª de 1992.

Destacó finalmente que la causal invocada busca mejorar la imagen del Congreso

y evitar el «turismo parlamentario»⁴ y que en su interpretación deben tenerse en cuenta las sentencias C-319 de 1994, T-544 de 2004 y SU-424 de 2016 de la Corte Constitucional, así como la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado proferida en el expediente 11001-03-15-000-2014-00529-00, en donde se precisa que *“la inasistencia no se compone de la ausencia absoluta al recinto de la plenaria, sino en el de abstenerse de cumplir el deber funcional de permanencia y cumplimiento de votación”*, y se afirma *“que el deber del congresista consiste en asistir a toda la sesión, y no solamente a una parte de ella... sino lo hace deberá entenderse que inasistió...”*.

Por las razones expuestas, el solicitante encuentra configurada en este caso la causal prevista en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución y pide que así se declare en la sentencia.

2.- Contestación de la demanda

La accionada se opuso a las pretensiones del solicitante y señaló que los hechos y afirmaciones ya relatados no corresponden a la verdad y además no se encuentran reunidos los presupuestos para decretar la pérdida de su investidura.

Apoyándose en la certificación del 23 de octubre de 2017 expedida por la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes,⁵ en la que se afirma que *“la demandada no dejó de asistir a las reuniones plenarias a las que se refiere el numeral 2 del artículo 183 constitucional”*, expresa que en este caso no se configuran los elementos de la causal de pérdida de investidura que el solicitante le atribuye.

Añadió a lo expuesto, que dada la severidad sancionatoria que implica la pérdida de investidura, las garantías y principios del derecho sancionador son de obligatoria aplicación, y en consecuencia, el proceso de pérdida de investidura debe sujetarse a los principios de legalidad, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad, y teniendo en cuenta además los eximentes de responsabilidad.

⁴ La Sala entiende que el actor quiso decir *“Ausentismo parlamentario”*.

⁵ Folio 95.

En ese orden de ideas, debe demostrarse de manera fehaciente la causal para poder decretar la desinvestidura prevista por el ordenamiento jurídico.

Sostuvo que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado,⁶ para que se configure la causal de inasistencia es preciso que el congresista deje de asistir sin justificación a 6 sesiones plenarias de un mismo período de sesiones ordinarias, en las cuales se voten proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura, presupuestos que, en su sentir, no están probados en el *sub lite*, pues según la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes, la congresista asistió a 247 sesiones, inasistió a 10 con excusa y 4 sin excusa, para un total de 261 sesiones constitucionales. Tampoco está probado en el proceso que en las fechas en las que la congresista dejó de asistir sin excusa se hayan votado proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

Por último, manifestó que aunque la jurisprudencia invocada es clara al señalar que el congresista no solo debe responder al llamado a lista al inicio de cada sesión, sino que debe estar presente en el recinto al momento de la votación, las pruebas aportadas por el solicitante no permiten vislumbrar que la accionada haya estado ausente durante las votaciones. Por el contrario, destaca «*que los hechos alegados no se encuentran debidamente probados y parten de conjeturas subjetivas del solicitante*»,⁷ razón por la cual deben desestimarse las pretensiones.

3. Trámite Procesal

3.1.- La demanda fue presentada por el ciudadano Johann Wolfgang Patiño Cárdenas en la Secretaría General del Consejo de Estado el 21 de septiembre de 2017 y repartida ese mismo día.

3.2.- La demanda fue inadmitida por auto del 25 de septiembre de 2017, por no haberse acreditado la calidad de la señora Moreno Marmolejo como representante a la Cámara, motivo por el cual se concedió un término de 10 días para subsanarla, allegando la correspondiente certificación de la Registraduría Nacional

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de agosto de 2017, Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth, exp. 11001-03-15-000-2014-00529-00.

⁷ Folio 98.

del Estado Civil⁸.

3.3.- El 11 de octubre de 2017 el solicitante informó al Despacho que la autoridad electoral no había expedido la certificación por él solicitada y por ello pidió que se tuviera en cuenta, para entender subsanada la demanda, el formulario E-26, en el cual aparece anotado el resultado de los escrutinios correspondientes a la elección de la Cámara de Representantes realizada el 9 de marzo de 2014.

3.4.- Mediante auto de 17 de octubre de 2017, se admitió la solicitud de pérdida de investidura y se ordenó notificar personalmente a la congresista y al Ministerio Público.

3.5.- La aludida congresista contestó oportunamente la solicitud y se opuso a las pretensiones en ella consignadas.

3.6.- En el auto proferido el 30 de octubre de 2017, el magistrado ponente decretó y ordenó tener como pruebas las documentales aportadas con la solicitud de pérdida de investidura y ordenó requerir a la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes para que allegara una certificación sobre la asistencia de la Congresista a las sesiones plenarias celebradas entre el 20 de julio de 2015 y el 20 de junio de 2016, acompañada de la copia de las gacetas o registros electrónicos que soportaran la información brindada.

3.7.- Una vez allegada la documentación mencionada en el numeral anterior, el Consejero Ponente, mediante auto de 15 de noviembre 2017, ordenó a la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes que certificara la asistencia de la congresista a las sesiones plenarias celebradas desde el período legislativo de julio de 2016 “hasta la actualidad”.

3.8.- Mediante auto de fecha 28 de noviembre de 2017, se ordenó correr traslado de las pruebas decretadas de oficio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 169 del Código General del Proceso y fijó para el día 23 de enero de 2018 a las 8:30 a.m. la audiencia pública de que tratan los artículos 10 y 11 de la Ley 144 de 1994.

⁸ folio 53

3.9.- El 15 de enero de 2015, el Congreso de la República expidió la Ley 1881 de 2018, *“Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”*, cuyo artículo 2° atribuyó a las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado el conocimiento en primera instancia de la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causales legalmente establecidas en la Constitución, Salas que, de conformidad con lo previsto en el párrafo de ese mismo artículo, deberán estar conformadas por 5 Magistrados, uno por cada una de las secciones que forman parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

3.10.- Mediante auto fechado el día 17 de enero de 2018 y en acatamiento de lo establecido en el artículo 23 de esa misma Ley, el magistrado ponente ordenó suspender la celebración de la audiencia pública programada para el 23 de enero de 2018 y dispuso el envío del expediente a la Secretaría General.

3.11.- La Sala Plena del Consejo de Estado, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 237 numeral 6° de la Constitución Política; 35 numeral 8° de la Ley 270 del 7 de marzo de 1996 y de la Ley 1881 de 15 de enero de 2018, expidió el Acuerdo 011 de fecha 31 de enero de 2018, *“Por medio del cual se conforman las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de investidura de que trata el artículo 2° de la Ley 1881 de 15 de enero de 2018 y se reglamenta su funcionamiento”*, en cuyo artículo 1° se dispuso que aquellos procesos repartidos en vigencia de la ley anterior seguirían siendo tramitados por los mismos magistrados que venían conociendo de ellos al momento de entrar a regir dicha Ley.

3.12.- Una vez reglamentada la composición de las Salas Especiales de Decisión por parte de la Sala Plena de esta corporación, la Secretaría General, en atención a lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 1° del Acuerdo 011 de 2018, remitió de nuevo el expediente al despacho del magistrado ponente que venía conociendo del mismo, a efectos de que continuara su trámite y se dictara, por

parte de la Sala Especial de Decisión por él presidida, la sentencia que resuelva en primera instancia esta solicitud de pérdida de investidura.

3.13.- La Secretaría General de la Corporación a través de los oficios DMGT 1161, DMGT 1162, DMGT 1163 y DMGT 1164 le comunicó a las partes e intervinientes que el trámite de la referencia, identificado con el número de radicado 11001-03-15-000-2017-02460-00, en adelante se identificaría con el número de radicado «11001-03-15-000-2018-00318-00 – Pérdida de Investidura – Primera Instancia»⁹.

3.14.- El magistrado ponente, mediante auto calendado el 7 de febrero de 2018, fijó fecha y hora para la realización de la audiencia de pérdida de investidura.

3.15.- El 13 de febrero de 2018 la Sala Especial de Decisión ya nombrada adelantó la audiencia pública de pérdida de investidura.

3.16.- El magistrado ponente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1881 de 2018, registró el jueves 15 de febrero de 2018 el correspondiente proyecto de fallo en la Secretaría General del Consejo de Estado.

4.- Pruebas

4.1. Pruebas documentales aportadas por el solicitante

⁹ Folios 175 a 178.

4.1.1.- Petición remitida por correo electrónico el 31 de agosto de 2017 al Director Nacional de Gestión Electoral, en el cual se le solicitó la acreditación de que trata el artículo 4 de la Ley 144 de 1994.

4.1.2.- Respuesta a la precitada petición.

4.1.3.- Formulario E-26 correspondiente al acta de resultados del escrutinio, en el que se declaró elegida a la señora Luz Adriana Moreno Marmolejo como Representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Caldas.

4.1.4.- Informe legislativo de la Cámara de Representantes 2015-2016.

4.1.5.- Informe legislativo de la Cámara de Representantes 2016-2017.

4.1.6.- Resolución 665 de 2011, por la cual la Cámara reglamenta las excusas válidas para faltar a sesiones. (Folios 21 y 22)

4.1.7.- Disco compacto que contiene la copia de la demanda y los archivos en formato PDF de las Gacetas y actas del Congreso, correspondientes a las legislaturas 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017.

4.2. Pruebas documentales aportadas por la accionada

4.2.1.- Certificación expedida por la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes, de fecha 23 de octubre de 2017, mediante la cual se acreditó el total de asistencias e inasistencias de la representante demandada a las sesiones plenarias. (Folios 101 a 109)

4.2.2.- Copia del certificado de incapacidad médica, con el que se busca justificar la ausencia del día 13 de septiembre de 2016, radicado en la Secretaría de la Cámara de Representantes el 24 de noviembre de año.

4.3. Pruebas decretadas de oficio

Oficiosamente el magistrado sustanciador ordenó oficiar a la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes para que certificara sobre la asistencia de la congresista accionada a las sesiones plenarias celebradas desde el 20 de julio de 2015 hasta la actualidad.

5.- La audiencia pública

El 13 de febrero del año en curso, la Sala Novena Especial de Decisión del Consejo de Estado celebró la audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018, la cual contó con la presencia y participación del solicitante, ciudadano Johann Wolfgang Patiño Cárdenas; de la Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, en calidad de agente del Ministerio Público y de la señora congresista Luz Adriana Moreno Marmolejo, quien compareció en compañía de su apoderado. Las intervenciones se realizaron siguiendo el orden legalmente establecido, así:

5.1.- Intervención del solicitante:

El señor Patiño Cárdenas expuso los mismos argumentos que aparecen consignados en la solicitud de pérdida de investidura y con fundamento en ellos reiteró sus pretensiones.

5.2.- Intervención del Ministerio Público

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado emitió concepto favorable a las pretensiones de la demanda, por considerar que la accionada se

encuentra incurso en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, al estar demostrado que inasistió, sin justificación alguna, a las sesiones comprendidas entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2015 por más de 6 veces, pues los días 4 de agosto, 11 de agosto, 18 de agosto, 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, si bien respondió el llamado a lista, de todas maneras no votó los proyectos de acto legislativo y de ley que se hallaban en el orden del día, y además los días 1º y 16 de diciembre de 2015, si bien votó algunos proyectos, dejó de votar otros, lo que a su juicio permite inferir que no asistió a toda la sesión programada.

También consideró probada la causal de inasistencia a las sesiones del período comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2016, por cuanto los días 27 de abril, 4 y 10 de mayo del 2016 no votó ningún proyecto, y además, el 5 de abril, el 24, el 25 y el 31 de mayo y el 9 de junio de esa misma anualidad tampoco votó la totalidad de los proyectos.

Igualmente, en las sesiones del período comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2016 dejó de asistir sin excusa justificada a la sesión realizada el 10 de octubre, mientras que el 9 de noviembre asistió pero no votó y el 23 de agosto, el 19 de octubre y el 22 de noviembre votó algunos proyectos, pero dejó de votar otros.

Según la Procuradora Delegada, en el período del 16 de marzo al 20 de junio de 2017, la congresista no votó. En las sesiones del 3 y el 31 de mayo; el 20 de junio; el 21 y 28 de marzo y el 24 de mayo del mismo año votó algunos proyectos, pero dejó de votar otros.

Para finalizar, puso de relieve que las votaciones adelantadas en los períodos antes revisados fueron nominales, tal como se desprende de las actas relacionadas, exceptuándose la votación realizada el 3 de diciembre de 2015, que se adelantó bajo la figura de la votación ordinaria¹⁰.

Así las cosas, si bien en un primer momento “no se logró demostrar la inasistencia

¹⁰ Ver Gaceta del Congreso núm. 58 de 2016. Acta de plenaria No. 109 de 2015.

injustificada para declarar de (sic) pérdida de investidura que se le endilga a la representante Moreno Marmolejo”¹¹, se deben revisar los períodos en los que la Congresista asistió pero, según el solicitante, llegó tarde o se retiró del recinto. Lo anterior de conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado en su sentencia de 1° de agosto de 2017¹², en el sentido de que “la causal se configura no solo por inasistir a la sesión sin justificación, sino también cuando presentándose no vota.” (folio 199).

Igualmente, la Procuradora Delegada hizo un análisis detallado de los períodos de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre de 2015, 16 de marzo al 20 de junio de 2016, 20 de julio al 16 de diciembre de 2016 y del 16 de marzo al 20 de junio de 2017, con referencia especial a las sesiones en las que el solicitante afirmó que la Congresista había llegado tarde o se había retirado del recinto y si en las mismas se habían llevado a cabo votaciones nominales que permitieran concluir probatoriamente su ausencia.

Como sustento de lo anterior, presentó unas tablas correspondientes a cada período de sesiones, en las que resaltó el número de la gaceta del congreso, el acta de la plenaria, el día de la sesión, la asistencia, la votación y las «Observaciones-Proyecto» (CD obrante a folio 218) que le permitieron llegar a las siguientes conclusiones:

“De manera que para la Delegada es evidente que la demandada asistió, pero no votó los días 4 de agosto, 11 de agosto, 18 de agosto, 25 de agosto y 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, es decir que se configuran las 6 inasistencias injustificadas exigidas por el numeral 2° del artículo 183 para la Pérdida de investidura, y, además advierte que votó algunos proyectos pero dejó de votar otros los días 1° y 16 de diciembre de 2015, es decir que no asistió a toda la sesión programada.

Por lo anterior, es evidente que las sesiones ordinarias que se surtieron entre el 16 de marzo al 20 de junio de 2016 del período legislativo del 20 de julio de 2015 al 20 de junio de 2016 se contabilizan más de 6 inasistencias a sesionar sin justificar, porque el 27 de abril, 4 de mayo y 10 de mayo del 2016 no votó ningún proyecto, y, además el 5 de abril, 24 de mayo, 25 de mayo, 31 de mayo y 9 de junio de la misma anualidad no votó la totalidad de los proyectos, de donde se colige su inasistencia en los términos consagrados en el numeral 2° del artículo 183 de la Constitución Política, en

¹¹ Folio 207.

¹² Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 1° de agosto de 2017. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Exp 11001-03-15-000-2014-00529-00

consonancia con la posición jurisprudencial de la Sala Plena del Consejo de Estado adoptada el 1º de agosto de 2017.

Igualmente, en las sesiones del período del 20 de julio al 16 de diciembre de 2016 no asistió, sin excusa justificada, el 10 de octubre, mientras que el 9 de noviembre asistió pero no votó y el 23 de agosto, 19 de octubre y 22 de noviembre votó algunos proyectos, pero dejó de votar otros.

Por tal virtud, esta Agencia del Ministerio Público advierte que también en este último período de sesiones, la congresista demandada incumplió con su deber de asistir y votar 6 veces, toda vez que no votó el 3 y 31 de mayo y el 20 de junio de 2017 y los días 21 y 28 de marzo y 24 de mayo del mismo año votó algunos proyectos, pero dejó de votar otros, presupuestos por el que se configura la inasistencia injustificada a la que aludió la Sala Plena del Consejo de Estado el 1º de agosto de 2017.”

Finalmente, al verificar las votaciones realizadas en dichas sesiones, se estableció con certeza que las mismas fueron nominales, a excepción de la votación realizada el 3 de diciembre de 2015, que fue ordinaria, como consta en la Gaceta 58 de 2016, Acta de plenaria No. 109 de 2015.

5.3.- Intervención del apoderado de la congresista cuestionada

La demandada, a través de su apoderado, luego de referirse a las modificaciones introducidas por la Ley 1881 de 2018 al proceso de pérdida de investidura, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y pidió que se negara la solicitud de pérdida de investidura. Según su criterio, debe rectificarse la jurisprudencia contenida en el fallo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo proferido el 1º de agosto de 2017, dentro del proceso Rad. 2014-529, por desconocimiento de los principios de legalidad y taxatividad de las causales de pérdida de investidura, máxime cuando dicha providencia no unificó la jurisprudencia sobre la causal de inasistencia a sesiones (folio 235).

Al efecto indicó, que el proceso de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva *“que analiza la incursión en la causal constitucional de cara a una conducta dolosa o culposa”* (folio 223), razón por la cual siempre debe observarse el principio del debido proceso contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política.

Considera que la interpretación que hizo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la Sentencia del 1° de agosto de 2017¹³ con respecto al alcance del vocablo “*inasistencia*”, en el sentido de entender que en realidad no asiste a las sesiones plenarias el congresista que a pesar de haber registrado su asistencia, no ha participado en la votación de los proyectos de ley, acto legislativo y mociones de censura, pues ello, además de soslayar el principio de taxatividad de las causales de pérdida de investidura, desconoce la dinámica propia de la actividad legislativa.

Recordó que según la jurisprudencia constitucional, las causales de pérdida de investidura “**son de derecho estricto, de orden público y de interpretación restrictiva**”, razón por la cual cuando el Consejo de Estado afirma en su providencia que si un congresista no vota en una sesión equivale a no asistir “constituye, sin duda, una aplicación extensiva de la causal de pérdida de investidura que castiga la “*inasistencia*” y no otra conducta”. Dicho de otra manera, el verbo rector de la causal “**inasistir**”, no puede ser sustituido por el de “**votar**”.

Adicionalmente, puso de presente que la redacción de la causal, tal como está prevista en la norma, no exige que el congresista vote en la respectiva sesión plenaria, pues en su texto únicamente se alude a ese aspecto para resaltar la importancia de la sesión y no como elemento descriptivo de la conducta.

Destacó además que las certificaciones expedidas por la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes dan fe de la asistencia efectiva de su representada a las sesiones plenarias a las que supuestamente no asistió, por lo cual no es posible ni acertado colegir que la conducta de la accionada encaje en la causal invocada en este proceso.

Igualmente resaltó, que según el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018 el proceso de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva, por lo que es necesario que se analice si la conducta de la Congresista fue dolosa o culposa y obliga a que se analice la culpabilidad a la luz del principio del debido proceso.

¹³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sentencia del 1° de agosto de 2017. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Exp 11001-03-15-000-2014-00529-00

Así mismo, sostuvo que de las pruebas obrantes en el plenario se puede demostrar «la asistencia de la parlamentaria a las sesiones plenarias a las que el demandante señala no haber participado» (folio 235) y de las mismas tampoco es posible concluir que su actuar haya sido doloso o culposo.

En suma, el apoderado de la representante considera que las pruebas obrantes en el plenario no demuestran la inasistencia de ésta a las sesiones mencionadas en la solicitud y por ello no es dable afirmar que haya incurrido en la causal de pérdida de investidura que se le endilga.

Al no advertirse ninguna irregularidad procesal que pueda viciar las actuaciones adelantadas hasta el momento, procede la Sala Especial a decidir el caso, previas las siguientes

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala Novena Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para conocer en primera instancia de las solicitudes de pérdida de investidura de los congresistas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política, 37-7 de la Ley 270 de 1996, 2° de la Ley 1881 de 2018 y el Acuerdo 011 de 31 de enero de 2018 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

De conformidad con lo previsto en el artículo 3° de la Ley 1881 de 2018, esta Sala se encuentra en tiempo para proferir la presente decisión, toda vez que, luego de expedido el Acuerdo 011 de 31 de enero de 2018, mediante el cual se dispuso la conformación de las Salas Especiales de Decisión de Pérdidas de Investidura, el

expediente pasó al despacho del magistrado ponente el día 5 de febrero del año en curso,¹⁴ con nuevo número de radicación.

En consecuencia, el término de 20 días a que se refiere el artículo 3° de la Ley 1881 de 2018 empieza a correr, en este caso, al día siguiente del correspondiente reparto, toda vez que no es dable entender que la contabilización de dicho término para la adopción de la sentencia de primera instancia haya empezado a correr desde la admisión de la demanda, pues para ese entonces esta Sala de Decisión aún no había sido creada.

2.- Legitimación en la causa

Está debidamente acreditada en el expediente la calidad de ciudadano colombiano del señor Johann Wolfgang Patiño Cárdenas, quien funge como solicitante de la pérdida de investidura, por ser portador de la cédula de ciudadanía N°. 1018404597. Igualmente se encuentra demostrado que la señora Luz Adriana Moreno Marmolejo fue elegida como Representante a la Cámara para el período constitucional 2014-2018 por la Circunscripción Electoral de Caldas, por el Partido de la U, cargo del cual tomó posesión el día 20 de julio de 2014, tal como se acredita con el formulario E-26 allegado al proceso.

3.- Problema jurídico a resolver en esta instancia

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en la solicitud de pérdida de investidura, esta Sala Especial de Decisión debe establecer si la accionada incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución Política, esto es, si dejó de asistir de manera dolosa o culposa y sin justificación alguna, en un mismo período de sesiones, a seis (6) o más sesiones plenarias en las cuales se hayan votado proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

4.- La causal invocada: alcances y elementos

¹⁴ Vid. Acta individual de reparto obrante a folio 174.

La causal de pérdida de investidura invocada se encuentra prevista en el artículo 183 numeral 2 de la Carta, cuyo texto es del siguiente tenor literal:

“Constitución Política, 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.

[...]

Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.”¹⁵

Antes de abordar el análisis de los cuestionamientos formulados en el *sub lite*, es preciso determinar los elementos que deben reunirse para su configuración.

4.1.- Elementos configurativos de la causal

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 183 numeral 2 de la Carta, para la configuración de la causal prevista en ese artículo deben concurrir los siguientes elementos: 1- la inasistencia del congresista a seis (6) sesiones plenarias; 2- que la inasistencia ocurra en el mismo período de sesiones; 3- que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y 4- que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor.

Los tres primeros elementos de esta causal corresponden a la descripción típica de la conducta reprochada y el último remite a las causales de justificación y al

¹⁵ La anterior disposición se encuentra reiterada en el artículo 296 de la Ley 5a de 1992, en los siguientes términos:

Artículo 296. *Causales*. La pérdida de la investidura se produce: [...] 6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura. [...]

Parágrafo 1°. Las dos últimas causales no tendrán aplicación, cuando medie fuerza mayor.”

aspecto subjetivo de la responsabilidad. A continuación se realiza la descripción de cada uno de tales elementos, así:

4.1.1.- La inasistencia del congresista

La causal de pérdida de investidura invocada por el accionante fue incorporada en el articulado de nuestra Carta Política con la intención expresa de combatir el llamado *“ausentismo parlamentario”* retomando una vieja iniciativa que había sido prevista en el malogrado Acto Legislativo número 1 de 1979¹⁶.

Busca igualmente garantizar la participación de los miembros del Congreso en las sesiones plenarias en las cuales van a adoptarse las decisiones más trascendentales, como son los actos reformativos de nuestra Carta política, la expedición de las leyes y el ejercicio del control político a través de la moción de censura.

Para poder comprender la razón de ser de la causal, no puede perderse de vista que según los artículos 114 de la Carta y 6° de la Ley 5ª de 1992, *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”*, el Congreso de la República tiene a su cargo funciones constituyentes, legislativas, de control político, judiciales, electorales, administrativas, de control público y protocolo.

La norma en cita establece:

“Ley 5ª de 1992, Artículo 6°.- **Clases de funciones del Congreso.** El Congreso de la República cumple:

1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.

¹⁶ A pesar de la severidad de la sanción que comporta el hecho de incurrir en *“ausentismo”*, no puede afirmarse que ese flagelo haya sido derrotado en nuestro país, y ello explica que se haya tramitado en el Congreso -lamentablemente sin buen suceso-, el Proyecto de Ley N° 62 de 2017-Senado *“Por medio de la cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y Funcionarios”*. Esa iniciativa se inspiraba en la idea de extirpar la malhadada costumbre de algunos parlamentarios de incumplir el deber de asistir a las sesiones de las cámaras y comisiones del Congreso.

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política. *(El resaltado es de la Sala)*

4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.

5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 1992-1994.

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

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

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

Los tres primeros numerales del artículo en cita, en realidad no hacen nada diferente a reafirmar que es función del Congreso reformar la Constitución Política, hacer las leyes y aprobar mociones de censura (en su orden, Arts. 374, 150 y 135 de la Carta de 1991). Por ello, el propósito del constituyente al contemplar la posibilidad de demandar la desinvestidura de los congresistas que no asistan a aquellas sesiones plenarias en las cuales van a votarse actos legislativos, proyectos de ley y mociones de censura, no es otro distinto al de garantizar el cabal cumplimiento de esas funciones, en las cuales se condensa el

rol esencial que cumple el Congreso en nuestro Estado social y democrático de derecho.

Para poder delimitar conceptualmente el sentido y alcance de la expresión «*inasistir*» al cual alude el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución, ha de afirmarse de una manera muy simple que esa palabra significa «**dejar de asistir o no asistir**», tal como lo sugiere el sentido natural y obvio de las palabras. En todo caso, para una adecuada comprensión de su significado, nada más apropiado que remitirnos a alcance de «*asistir*», su vocablo antónimo.

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

En efecto, la idea de «*asistir*» a una «**sesión**» del Senado de la República, de la Cámara de Representantes o de alguna de sus comisiones, consiste en estar o hallarse presente en la sesión respectiva, esto es, en formar parte del grupo de congresistas que están presentes, participan o intervienen en la sesión en la cual se van a discutir o votar los proyectos anunciados en la convocatoria. Dicho en otras palabras, el cumplimiento de ese deber no se agota simple y llanamente con el hecho de responder el llamado a lista, sino que al ser la «**sesión**», «**un espacio de tiempo ocupado por una actividad**», tal como lo define el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, debe entenderse que la asistencia implica de suyo la presencia del parlamentario en la sesión.

A propósito del tema, el inciso tercero del artículo 83 de la Ley 5ª de 1992, al referirse concretamente a la duración de las sesiones, dispone lo siguiente:

“Artículo 83. *Día, hora y duración.* [...].

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.” *(El resaltado es ajeno al texto)*

En lo que concierne al llamado a lista, el artículo 89 *ejusdem* es claro al disponer lo siguiente:

“Artículo 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. *(La negrilla es ajena al texto)*

Para el llamado a lista podrá emplearse por el Secretario cualquier procedimiento o sistema técnico que apruebe o determine la Corporación.”

De la mayor pertinencia es el artículo 91 de la Ley 5ª de 1992, en el que se precisa cuál es el momento de iniciación de la sesión. El precepto en cita dispone al respecto lo siguiente:

“Artículo 91. *Iniciación de la sesión.* **Verificado el quórum**, el Presidente de cada Corporación **declarará abierta la sesión**, y empleará la fórmula:

"Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión".” *(El subrayado es de la Sala)*

La lectura desprevenida de este artículo pone en evidencia que el momento en el cual tiene lugar el registro de asistencia constituye apenas un **instante «preliminar» que antecede o se antepone al inicio de la jornada legislativa** en la cual han de realizarse las deliberaciones y adoptarse las decisiones que fueron anunciadas en la convocatoria, tareas éstas que por demás son de tracto sucesivo, al involucrar el desarrollo de múltiples actividades que se despliegan durante un período determinado. Por lo anterior, mal puede entenderse que ha asistido a una sesión plenaria quien después de haber respondido el llamado a lista abandona el recinto, sin mediar una excusa o justificación jurídicamente admisible para no permanecer en la sesión.

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

En efecto, los artículos 89 y 91 de la Ley 5ª de 1992 establecen que ese llamado a lista se realiza para «**verificar el quórum constitucional**», siendo ese **un acto totalmente separable, distinto y autónomo de la sesión plenaria a la que antecede**. Tanto es así que no por el hecho de haber respondido el llamado a lista puede tenerse por probado que el congresista ha asistido a la sesión, pues ésta bien puede o no efectuarse, dependiendo de si se reúne o no el *quórum* reglamentario.

Refuerza esta interpretación el hecho de que el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992 haya dispuesto que la contabilización de las cuatro (4) horas establecidas para la duración de las sesiones empieza a «**a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas**» y no antes, con lo cual queda por fuera ese momento previo de llamada a lista o registro de asistencia y verificación del *quórum*.

Con el objeto de clarificar el alcance y el sentido de los vocablos «*asistir*» e «*inasistir*», la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 1º de agosto de 2017, con ponencia del Consejero Danilo Rojas Betancourth, señala con claridad lo siguiente:

“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 respecto. 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 plenaria. 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.

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”**. (Las negrillas son ajenas al texto)

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. (Las negrillas son ajenas al texto)

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**. (Las negrillas son ajenas al texto)

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 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”¹⁷.

27. Una **gramática** del inciso objeto de estudio igualmente permite una estipulación que lleva a una conclusión semejante: 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 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 votación. 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 expresar su particular voluntad sobre tres temas álgidos en términos político-sociales: proyectos de ley, de

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 10 de septiembre de 2009, expediente 2009-00201-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

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

4.2.2.- Que el incumplimiento ocurra en el mismo período de sesionesEn relación con este tema, resulta muy pertinente e ilustrativa la explicación contenida en la sentencia de la Sala Plena de fecha 1º de agosto de 2017,¹⁸ en la cual se formulan las siguientes precisiones:

“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 legislatura¹⁹.

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

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 1º de agosto de 2017, Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth

¹⁹ Constitución Política, artículo 183. *“El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos 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”²⁰*.

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.”

4.2.3.- Que en esas sesiones plenarias se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura

En lo que tiene que ver con el desarrollo de las actividades legislativas y de control político por parte del Congreso, vale la pena traer a colación las importantes precisiones que hizo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia del 1º de agosto de 2017,²¹ en la que se puntualizó:

“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

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-565 de 1997.

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 1º de agosto de 2017, Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth.

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 suscita la significación y alcance del proyecto” y luego “podrán tomar la

palabra los congresistas y los ministros del despacho”. A reglón seguido, la norma prevé los efectos de la aprobación del informe, al señalar que si “la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o un miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.”

Esta norma ordena entonces que el informe de ponencia sea aprobado, como requisito previo para discutir y votar el articulado. En efecto, este artículo prescribe una 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 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

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

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.

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, 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

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)?”.

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.

Constitucional, que puede declararlo exequible o inexecutable de un modo total o parcial. En el primer evento, el presidente tendrá que sancionar el proyecto, mientras que en el segundo, procederá su archivo. Empero, si la Corte resuelve que el proyecto es parcialmente exequible, deberá devolverlo a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con la sentencia.

36. La diversidad de asuntos a que se ha hecho referencia tiene enorme incidencia a efectos de estudiar si la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183-2 se configura o no, pues conforme a lo dicho, cabe concluir que los congresistas deben asistir a las sesiones plenarias en las que se voten todos ellos, con independencia de que hagan parte o no del mismo proyecto de ley o de acto legislativo. Se insiste en que al igual que el articulado y el título, los informes de ponencia, las proposiciones de archivo, los informes de conciliación y los informes de objeciones presidenciales son parte inescindible del trámite de cualquier proyecto de ley, al punto que si alguno de estos asuntos deja de someterse a votación la iniciativa no podrá convertirse en ley de la República. Lo mismo puede decirse respecto de los proyectos de acto legislativo, pero con la diferencia que ellos no admiten el trámite de objeciones presidenciales.”²⁷.

En lo tocante a la **moción de censura**, establecida en la Constitución y reformada por el Acto legislativo 1 de 2007, debe recordarse que esta figura es un mecanismo de control político por medio del cual el poder legislativo puede exigir la separación del cargo de ministros, directores de departamentos administrativos y superintendentes, por incumplimiento de sus funciones o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República, cuya aprobación requiere *«el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto»*.

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

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.

No podría pasarse por alto que el artículo 8° del Acto Legislativo N° 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Constitución, inspirado en la intención de asegurar la presencia de los congresistas en las sesiones plenarias, elevó a norma constitucional el requisito del «**anuncio previo**», según el cual es preciso que se informe con antelación cuáles son los proyectos que van a ser sometidos a la decisión de la plenaria, pues siendo obligatoria la presencia de los congresistas en las sesiones donde se abordarán tales temas, lo mínimo que puede esperarse es que los obligados a asistir tengan pleno y oportuno conocimiento de ello.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-335 de 2014, indicó al respecto que el anuncio previo busca permitir que los congresistas puedan conocer con la debida anticipación los proyectos y demás asuntos que serán sometidos a su consideración y que los ciudadanos y organizaciones sociales que puedan tener interés en ellos puedan tener una participación política oportuna, de tal suerte que puedan incidir oportunamente en su proceso de aprobación, ya sea dando a conocer sus opiniones e ideas o manifestando su acuerdo o desacuerdo con tales iniciativas.

Se traen todas estas precisiones al debate procesal, pues al haberse anunciado previamente el objeto de la sesión plenaria, ningún congresista puede sustraerse de su obligación de asistir a la sesión prevista para ello, sin que les sea dable alegar después, en caso de inasistencia, el desconocimiento de los asuntos que serán tratados en la sesión.

Por contera, el hecho de que en el orden del día de cada sesión se relacionen los proyectos de acto legislativo y de ley que serán sometidos a votación, reafirma aún más el argumento de que el congresista debe estar presente durante el desarrollo de la sesión, pues el hecho de que esos temas aparezcan allí relacionados es también un anuncio de que su no concurrencia o eventual retiro de la sesión sin mediar una justificación valedera, pueden dar lugar a la configuración de la causal.

Como bien se puede observar, la causal invocada en este proceso tiene estrecha relación con el cumplimiento de las funciones constituyentes, legislativas y de control político atribuidas al Congreso de la República, las cuales, por razón de su alcance y propósitos, constituyen la razón última que explica la existencia de esta rama del poder público en un Estado social y democrático de derecho como el nuestro.

Quienes han sido investidos por los cauces democráticos de potestades legislativas y de representación política asumen frente a los electores una serie de responsabilidades de las cuales no se pueden sustraer, y que tienen que ver con su participación en la formación o modificación de las normas constitucionales y legales, y en el ejercicio del poder político.

La Asamblea Nacional Constituyente, al referirse al tema de la pérdida de investidura, hizo las siguientes consideraciones:

“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.

[...] 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.”²⁸

²⁸ Gaceta Constitucional núm. 51 del 16 de abril de 1991, p. 27. Ponencia sobre “*Estatuto del Congresista*”, presentada por la Comisión conformada por los constituyentes Antonio Galán Sarmiento, Alfonso Palacio Rudas, Arturo Mejía Borda, Hernando Yepes Arcila, Rosemberg Pabón Pabón, Álvaro Echeverry Uruburu, Luis Guillermo Nieto Roa.

En consonancia con estas ideas, no puede perderse de vista que el artículo 268 numeral 1° de la Ley 5ª de 1992, en forma clara e inequívoca establece como uno de los deberes de los Congresistas el de **«Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte»**. Adicionalmente, el artículo 269 de la misma Ley cataloga como falta **«El desconocimiento a los deberes que impone este Reglamento»**.

El artículo 271 de la Ley en comento, preceptúa que **“La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar”**.

La Sala Plena de esta corporación, en la ya mencionada sentencia de 1° agosto de 2017, al referirse al deber de votar que es exigible a todo congresista, expresa:

“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 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 ello²⁹, por lo que el senador o representante no perderá su investidura porque la inasistencia, en estas condiciones, no

²⁹ 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.

estaría demostrada.” *(El resaltado es ajeno al texto)*

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

En este mismo sentido es necesario hacer notar que el constituyente, al señalar que la causal de pérdida de investidura se configura 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, tácitamente está dando a entender que su inasistencia a un número menor de sesiones, o a sesiones plenarias en las cuales no se vote ese tipo de iniciativas o a las sesiones que se realicen en las comisiones, no tiene ninguna relevancia en materia de la pérdida de investidura, sin perjuicio de la incidencia que ello pueda tener en el ámbito disciplinario y fiscal.

5.- Aspecto subjetivo de la responsabilidad

5.1.- El proceso de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva

El artículo 1° de la Ley 1881 de 2018, *“Por la cual se establece el procedimiento de Pérdida de la Investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”*, dispone lo siguiente:

“Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura **es un juicio de responsabilidad subjetiva**. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.” *(El resaltado es ajeno al texto).*

Cuando el anterior precepto señala que el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es «**un juicio de responsabilidad subjetiva**» está significando que no basta simplemente con establecer si la conducta reprochada al congresista se encuadra o no en alguna de las causales de pérdida de investidura previstas en la Constitución, sino que, además de ello, es necesario que las acciones u omisiones constitutivas de la falta puedan atribuirse a título de dolo o culpa.

Si se revisan con algún detenimiento los antecedentes del proyecto ley rotulado bajo las referencias Senado-106/17 y Cámara 263/17, el cual habría de convertirse en la Ley 1881 de 2018³⁰ resulta fácil advertir cómo la sustentación de la iniciativa se apoya en los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado,³¹ al señalar que la desinvestidura de un congresista “*es equiparable, por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos, pues su finalidad es garantizar el prestigio y respetabilidad de quienes desempeñan la función legislativa*” y “*constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que se define con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la violación al código de conducta que deben observar los Congresistas en razón al valor social y político de la investidura detentada. Una vez aplicada la sanción, el Congresista pierde su calidad de tal y además, queda inhabilitado de manera permanente para ser Congresista. Esta sanción particularmente drástica se estableció en la Constitución, con fundamento en la altísima dignidad que supone ser Representante a la Cámara o Senador, a los intereses sociales que representa en virtud de la confianza depositada por los electores y a la significación del Congreso dentro del Estado Democrático*”.

De conformidad con los antecedentes de la ley, al ser el proceso de pérdida de investidura un proceso sancionatorio que comporta el ejercicio del *ius puniendi*

³⁰ Vid. Gacetas del Congreso 300/17, 478/17, 668/17, 716/17, 803/17, 905/17, 1094/17, 1104/17 y 1106/17.

³¹

estatal, ha de darse aplicación y plena observancia a las garantías y requisitos constitucionales del debido proceso según lo previsto en el artículo 29 de la Constitución. *«En este sentido, la pérdida de investidura 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. La finalidad de la pérdida de investidura es entonces rescatar el prestigio y la respetabilidad del Congreso y garantizar el ejercicio transparente, efectivo y probo de la actividad legislativa».*

Además de lo anterior, no puede perderse de vista que las disposiciones de la Ley 1881 de 2018 encuentran igualmente su sustento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 8° consagra las garantías judiciales de presunción de inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. *«Además de ello, este instrumento internacional consagra unas garantías mínimas del procesado, entre otras, la de estar asistido por un abogado, no estar obligado a declarar contra sí mismo, ejercer la defensa a través de la interrogación de los testigos de cargo y **recurrir el fallo ante juez o tribunal superior**».* De igual modo, se impone la aplicación del debido proceso y todas sus garantías al proceso de pérdida de investidura, a saber: legalidad, *pro homine*, *in dubio pro reo*, favorabilidad, culpabilidad, presunción de inocencia y *non bis in ídem*, entre otras, lo cual implica que el juicio de responsabilidad que adelanta el Consejo de Estado en sus dos instancias, **“no puede ser de carácter objetivo, pues exige el análisis de la conducta del procesado bajo el tamiz de las categorías de dolo o culpa”.**

5.2.- Jurisprudencia de las altas cortes sobre el aspecto subjetivo de la responsabilidad

Siguiendo esa línea de pensamiento, las cortes han venido sosteniendo que la pérdida de investidura afecta en forma severa y definitiva los derechos políticos de una persona y, por ello, el análisis de la conducta no puede limitarse a un simple ejercicio de subsunción en la descripción objetiva de cada causal, pues es de rigor verificar si se obró con dolo o culpa.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 27 de septiembre de 2016,³² al referirse al tema de la responsabilidad subjetiva, expresó:

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

[...] el examen en este proceso es sobre la **conducta del demandado**, en otros términos, el análisis del juez del proceso de la pérdida de la investidura es **subjetivo**, y pretende sancionar al congresista por defraudar el principio de representación democrática. Como **la pérdida de investidura gira en torno a la conducta desplegada por un sujeto de derechos, esto es, una persona natural, y va encaminada a imponer una sanción, la acción de pérdida de investidura está gobernada por el principio de presunción de inocencia, que se desvirtúa endilgándole al demandado una responsabilidad subjetiva.** [...]

El juicio que está llamado a ejercer el juez electoral es **objetivo** en tanto aquel solo debe analizar si el **acto de elección o designación** se ajusta al ordenamiento. Por su parte, el juez de la pérdida de la investidura debe enjuiciar, se repite, **la conducta del demandado**, lo que implica necesariamente que este efectúe un examen diverso al que debe desplegar aquél. Examen que, por demás, no puede desconocer la naturaleza sancionatoria de este proceso, lo que **significa que el artículo 29 de la Constitución rige plenamente en el proceso de pérdida de investidura.**[...]

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

Dignidad del cargo de representación que, en términos kantianos y su imperativo categórico, se traduce en el ejercicio del mandato representativo en beneficio del interés general y no en el provecho personal de quien ostenta la representación. Imperativo que se proyecta en las taxativas

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de septiembre de 2016, Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro, exp. 11001-03-15-000- 2014-03886-00.

causales de pérdida de la investidura que configuró el Constituyente, en defensa del principio democrático.

El análisis subjetivo del juicio que debe efectuar el juez de la pérdida de la investidura en razón de su carácter sancionatorio, a la luz del artículo 29 constitucional, impone, por demás, un análisis de responsabilidad basado en la culpabilidad y que la doctrina constitucional ha interpretado como la proscripción de la responsabilidad objetiva en el ejercicio del *jus puniendi* del Estado³³ [...]

Este régimen constitucional de responsabilidad de carácter subjetivo, se acompasa con lo dispuesto por instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, en sus artículos 14.2 y 15.1, consagran los **principios de culpabilidad** e irretroactividad de las penas y sanciones, respectivamente. En el mismo sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos, en el artículo 8.2, consagra igualmente dichos principios. [...]

[...] como ya se anticipó, **no basta con que se demuestre que la inhabilidad se estructuró –elemento objetivo-, dado que es necesario que el juez de la pérdida de la investidura evalúe la conducta del demandado -elemento subjetivo- para determinar si procede o no la sanción que se deriva de este juicio.** [...]

En otras palabras, el ordenamiento constitucional entendido en forma sistemática, artículos 29 y 183, **impone considerar a la pérdida de investidura dentro del régimen de responsabilidad subjetivo³⁴, en el que la imposición de la sanción no puede tener como único fundamento la verificación de los presupuestos o elementos que estructuran la causal**, que es precisamente el juicio que hace el juez de la nulidad electoral.[...]

El análisis expuesto por la Sala en este acápite, constituye la *ratio decidendi* de esta decisión y, por tanto, será **el precedente y la regla** que habrá de aplicarse a partir de la ejecutoria de esta providencia, en todos los procesos de pérdida de la investidura. Por tanto, en cada caso, **deberá comprobarse la existencia del elemento de culpabilidad, por tratarse de un régimen sancionatorio de tipo subjetivo.**» (Todas las negrillas son propias del texto).”

³³ Corte Constitucional, sentencia C-152 de 2002, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra.

³⁴ Es importante indicar que esta teoría del régimen subjetivo del juicio de la pérdida de investidura fue defendida de tiempo atrás por un grupo minoritario de consejeros de Estado en aclaraciones y salvamentos de voto, entre ellos, los doctores Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Hugo Bastidas Bárcenas y Lucy Jeannette Bermúdez. Cfr. Aclaraciones presentadas dentro del proceso 11001-03-15-00-2013-01115-00. Recientemente por el doctor Carlos Moreno Rubio. Expediente 2012-00966-00., Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sentencia de 13 de julio de 1999, Consejero Ponente Jesús María Carrillo Ballesteros, exp. AC-7715.

En esta misma dirección, la Corte Constitucional en la sentencia SU-424 de 2016 hace un amplio y riguroso desarrollo sobre los principios aplicables al proceso de pérdida de investidura y concluye que:

“(…) en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del *ius puniendi* deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable.

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

En ese sentido, el juez de este proceso sancionatorio debe determinar si se configura la causal y si a pesar de que ésta aparezca acreditada, existe alguna circunstancia que excluya la responsabilidad del sujeto, bien sea porque haya actuado de buena fe o, en caso de que la causal lo admita, se esté ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa.”

6.- Análisis del caso concreto

Una vez expuestas en las páginas precedentes algunas consideraciones generales sobre la acción de pérdida de investidura y la causal invocada, procede la Sala Especial de Decisión a (1) resolver la controversia planteada en el proceso sobre el alcance de la causal invocada y a analizar los demás argumentos expuestos por las partes y la representante del Ministerio Público; (2) determinar los criterios de valoración probatoria y declarar los hechos probados; (3) verificar si la conducta reprochada se adecúa a la descripción contenida en el artículo 183 numeral 2 de la Carta; (4) analizar los aspectos subjetivos de la responsabilidad; y por último, (5) adoptar la decisión de fondo que en derecho corresponda.

6.1.- El núcleo de la discusión: el verbo rector y la interpretación restrictiva de la causal invocada

Procede esta Sala de Decisión a pronunciarse sobre la controversia planteada en el *sub lite* con respecto al alcance del primero de los elementos constitutivos de la causal de pérdida de investidura, referido a «**la inasistencia del congresista**», el cual ya fue ampliamente analizado en el punto 4 de estas consideraciones.

Viene al caso recordar que el apoderado de la accionada sostuvo que, según la jurisprudencia constitucional, las causales de pérdida de investidura «**son de derecho estricto, de orden público y de interpretación restrictiva**» y, por ello, cuando la Sala Plena del Consejo de Estado afirma en su sentencia del 1° de agosto de 2017 que «**no votar**» en una sesión plenaria equivale a «**no asistir**» **está haciendo una aplicación extensiva de la causal, la cual sanciona la “inasistencia” y no otra conducta distinta**», como lo sería el hecho de «no votar».

Esta corporación comparte el criterio de la Corte Constitucional, en el sentido de entender que las causales de pérdida de investidura son de derecho estricto, orden público e interpretación restrictiva. En ese orden de ideas resultaría totalmente inadmisibles hacer interpretaciones extensivas y aplicar por analogía otras normas, pues ello equivaldría a desconocer las garantías inherentes al debido proceso y a incurrir en una violación de los principios de legalidad y tipicidad.

Sin embargo, observa la Sala que el apoderado de la accionada incurre en un error de apreciación al entender que esta corporación está cambiando el verbo rector de la causal endilgada.

El «verbo rector» de la causal consagrada en el artículo 183 numeral 2° de la Carta, es decir, la categoría léxica que expresa la acción o la omisión que es objeto de sanción o de reproche, consiste ciertamente en «inasistir», con el alcance que se explicó en los apartes preliminares de estas consideraciones, y por ello no es dable entender que el hecho sancionable se reduce a «no contestar el

llamado a lista» pues el ausentismo parlamentario se determina a partir de la no presencia efectiva del Congresista en la sesión, después de que ésta es instalada por su Presidente. Ahora bien, en la práctica puede suceder que un congresista que no aparece en el registro de asistencia intervenga realmente en el debate y en las votaciones, lo cual es susceptible de probarse.

Aunque el registro de asistencia tiene un innegable valor probatorio con respecto a la presencia del congresista al momento de efectuarse el llamado a lista o de efectuarse el registro de asistencia, en realidad no tiene la virtud de acreditar por sí solo la presencia efectiva ni la participación del Congresista en la sesión, pues tal y como se señaló *ut supra*, el llamado a lista o el registro de asistencia constituye un hecho previo a la instalación de la sesión.

Como lo ha destacado la Corte Constitucional en su sentencia C-319 de 1994, el Consejo de Estado es titular de una «**competencia incondicionada y exclusiva**» para interpretar y determinar el alcance de las causales que constitucionalmente originan la pérdida de investidura. Ello permite impedir que por la vía de desarrollos legales o reglamentarios, o por la vía de resoluciones, circulares o directivas, o interpretaciones se esterilice, suprima o reduzca el efecto útil de la institución constitucional de la pérdida de investidura o de cualquiera de sus causales; se desvirtúe el propósito del Constituyente a ese respecto; o se dejen sin contenido o efecto útil las disposiciones que regulan esa institución.

Bajo esa premisa, resulta más relevante y pertinente dar aplicación al criterio de «**interpretación conforme**» a la Constitución o a la inaplicación por vía incidental o de excepción, de cualquier disposición que, a este respecto, se oponga a los principios y normas contenidas en el ordenamiento constitucional.

En este punto y en total coincidencia con lo expuesto por la Corte Constitucional en su primera sentencia en sede de revisión de tutelas, la sentencia T-001 de 1992³⁵, esta Sala está llamada a aplicar las normas jurídicas a partir de su «**efecto útil**», según el cual «**entre dos posibles sentidos de un precepto, uno**

³⁵ Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 3. Sentencia T-001 de 1992. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero» (La negrilla en ajena al texto).

Así las cosas, en la interpretación de la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de nuestro estatuto fundamental es esencial entender que el querer del constituyente está dirigido a asegurar el cabal cumplimiento de las funciones constituyentes, legislativas y de control político que debe cumplir el Congreso de la República.

En ese contexto, no tendría ningún efecto útil interpretar que la obligación de asistir a ese tipo de sesiones plenarias se reduce al solo hecho de contestar el llamado a lista o dejar registrada la asistencia.

Sería de suyo inconcebible que la Asamblea Nacional Constituyente, inspirada en el propósito de promover la democracia participativa, la participación ciudadana, la vigencia efectiva de las instituciones y del derecho, la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y la proscripción de los excesos rituales, hubiese querido sancionar de manera tan severa y definitiva el simple hecho de haber incurrido en una conducta omisiva de carácter meramente formal. Al fin y al cabo, *«las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización»* (artículo 228 C.P); y garantizar la responsabilidad de los elegidos frente sus electores (artículo 133 C.P.).

Tal como quedó planteado en páginas anteriores, esta causal tiene una íntima conexión con el incumplimiento de los principales deberes ya enunciados, de los cuales no pueden sustraerse los miembros del Congreso, porque ello entrañaría la defraudación de la confianza depositada por los electores al momento de escoger a sus voceros y representantes en esa institución, que es la principal insignia de nuestra democracia.

Que quede pues en claro que el verbo rector que define la conducta sancionable, consiste en *«inasistir»* es decir, no estar presente en la sesión plenaria y que, en

todo caso, la conducta esperada del congresista no se reduce a responder el llamado a lista.

En conclusión, como queda dicho, el verbo rector de la causal de pérdida de investidura analizada no es “votar”, ni “registrar la asistencia”, sino “asistir”, en el sentido de estar presente en la sesión plenaria. Por ello cuando el hecho mismo de asistir esté en discusión, el juez constitucional de pérdida investidura puede y debe apoyarse en todos los elementos de juicio que obren en el expediente, para afirmar con certeza que el congresista asistió realmente o no a la sesión. Si no se tiene plena prueba de ese hecho, el juez debe resolver cualquier duda en favor del congresista, cuya investidura se cuestiona.

6.2.- Criterios de valoración probatoria

Antes de relacionar los hechos que esta Sala de Decisión encuentra probados, es necesario destacar los criterios con los cuales se realiza la valoración probatoria.

Sea lo primero afirmar que, en este tipo de procesos, el hecho de contestar el llamado a lista o de votar, más o menos relevantes en otras esferas de calificación jurídica, se convierten aquí en elementos de juicio que permiten al juez llegar a la convicción, más allá de cualquier duda razonable, de que el congresista no asistió a las sesiones a que se refiere el accionante, para lo cual se hace necesario entrar a valorar la totalidad de los medios de prueba regular y oportunamente allegados al proceso.

En ese sentido, se debe reiterar que el registro de asistencia no constituye plena prueba de la asistencia de los miembros de las corporaciones públicas a las sesiones correspondientes, sino la plena prueba del hecho indicador consistente en haber contestado el llamado a lista, esto es, en hallarse presente en el recinto al momento de la verificación del quórum constitucional, previo a la apertura de la sesión. En ese sentido, la causal de pérdida de investidura se configura cuando el congresista no asiste, esto es, cuando no está presente en las sesiones, independientemente de si ha atendido o no el llamado a lista.

De lo expuesto resultan posibles dos eventos: (i) que el congresista puede demostrar su asistencia efectiva a la sesión, a pesar de no haber respondido el llamado a lista, pues en sede de pérdida de investidura tiene la oportunidad de presentar pruebas para acreditar su presencia en la sesión plenaria y, (ii) por otra parte, que un ciudadano puede demostrar que realmente no asistió a pesar de haber contestado el llamado a lista, como se ha planteado en este caso.

En esta perspectiva, el registro de asistencia es un hecho indicador, que si se encuentra plenamente probado, puede llegar a constituir un indicio de la asistencia efectiva del congresista a la sesión. Sobre el particular se debe precisar, que las certificaciones expedidas por la Secretaría o Subsecretaría General de la Cámara, en las que se señale que el congresista registró su asistencia efectiva a la sesión, están amparadas por una presunción de autenticidad y veracidad, pero obviamente con el alcance que tienen: que se registró su asistencia, lo cual efectivamente ocurrió en algún momento anterior a la apertura de la sesión, pero no necesariamente certifica que después de ese momento haya asistido a la misma.

Sobre este último aspecto podríamos decir que ese indicio, valorado en conjunto con los demás elementos de juicio incorporados al plenario, permitirá concluir, de conformidad con las reglas de la persuasión racional, la sana crítica y las reglas de la experiencia, si el congresista asistió o no a la sesión, es decir, si estuvo o no presente en la misma.

Con el mismo criterio, el acto de votar constituye también un hecho indicador de la presencia del congresista en la sesión plenaria. Este hecho indicador tiene que estar plenamente demostrado, para lo cual, constituyen plena prueba las actas respectivas publicadas en la Gaceta de Congreso, documentos éstos que también están amparados por una presunción de autenticidad. A este hecho indicador, el juez de pérdida de investidura tiene que darle un peso o un valor para inferir la asistencia efectiva a la sesión, esto es, puede constituir un indicio leve, grave o necesario. y, en todo caso, debe valorarse en conjunto con los demás medios de prueba obrantes en el expediente.

Por supuesto, la situación probatoria no será la misma, **cuando el congresista no participa en ninguna de las votaciones** que se realizan en una sesión plenaria, máxime si sus compañeros de bancada lo hacen. Distinto sería en aquellos eventos en los cuales el congresista **participa en algunas votaciones y en otras no**, o no participa en votaciones en las que ningún miembro de su bancada lo hace. Esas situaciones y sus consecuencias no se entran a examinar en este caso, toda vez que, como se precisará más adelante, en las seis (6) sesiones a las cuales se refiere esta sentencia, la accionante no participó en ninguna de las votaciones y sí lo hicieron otros miembros del partido de la U.

Por supuesto, si el congresista se ha excusado de votar en el curso de la sesión, en los términos del artículo 124 de la Ley 5ª de 1992,³⁶ ello constituye una prueba de su presencia en ese momento de la sesión y, en ese sentido, un hecho indicador de su asistencia.

En cuanto concierne al tema de las “**Excusas aceptables**” para dejar de asistir a la sesión, el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 establece que las ausencias de los Congresistas a las sesiones pueden justificarse por razones de caso fortuito o fuerza mayor y, además, cuando se demuestre una situación de incapacidad física debidamente comprobada; cuando el congresista se encuentre cumpliendo una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o haya obtenido autorización expresa de la mesa directiva o del presidente de la respectiva corporación, en los casos indicados en el Reglamento. En estas circunstancias, el hecho de haber presentado una excusa para no asistir debe ser tenido en cuenta al momento de la valoración probatoria, pues en la medida en que ella haya sido aceptada, su ausencia no puede ser contabilizada para la configuración de la causal.

Siguiendo esta línea de argumentación, en aquellos casos en los cuales la inasistencia, el retiro del recinto o la abstención de voto no tengan excusa o justificación en los términos ya mencionados constituye un indicio de que el

³⁶ Ley 5ª de 1992. artículo 124 de la Ley 5ª de 1992 *“El Congresista sólo podrá 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”.*

congresista no cumplió con el deber de asistir a la sesión plenaria o se retiró ella, apartándose del cumplimiento de sus deberes de raigambre constitucional.

Muy oportuno resulta destacar aquí algo que tiene una conexión directa con la acreditación probatoria de las ausencias y es precisamente lo concerniente a los tipos de votación que se aplican en el Congreso. El fallo proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 1º de agosto de 2017 planteó al respecto las siguientes consideraciones:

“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 ese sentido, la participación en las votaciones, que es, como queda dicho, un elemento esencial -no el verbo rector- de la causal de pérdida de investidura que se analiza, constituye también un hecho indicador que se ampara en los documentos mencionados y al cual el juez de pérdida de investidura debe darle un valor para inferir la asistencia efectiva del congresista a la sesión, esto es, puede constituir un indicio leve, grave o necesario, y, en todo caso, debe valorarse en conjunto con los demás medios probatorios incorporados al proceso de pérdida de investidura.

6.3.- Hechos probados

A partir de los documentos que conforman el acervo probatorio y que fueron allegados al proceso en forma regular y oportuna, la Sala, en aplicación del principio de la sana crítica, encuentra probados los siguientes hechos:

6.3.1.- Que la señora Luz Adriana Moreno Marmolejo fue elegida como Representante a la Cámara a nombre del partido de la U., por la circunscripción electoral de Caldas para el período constitucional 2014-2018, en las elecciones realizadas el 9 de marzo de 2014, investidura de la cual tomó posesión el 20 de julio de 2014, tal como consta en el formulario E-26 y al acta de instalación de la sesión de instalación de las sesiones ordinarias de la Cámara, que obran en el proceso.

6.3.2.- Que en el **primer período de sesiones de la legislatura 2015-2016**, comprendido del 20 de julio al 16 de diciembre de 2015, se realizaron 41 sesiones ordinarias y 5 sesiones extraordinarias, para un total de 46 sesiones.

6.3.2.1.- Que la representante dejó de asistir con excusa a la sesión del 27 de octubre de 2015.

6.3.2.2.- Que según se desprende de las actas de las sesiones plenarias números 79,³⁷ 83,³⁸ 81,³⁹ 85,⁴⁰ 90⁴¹ y 95⁴² de 2015, obrantes todas ellas en el expediente, la apertura del registro de asistencia, el registro de asistencia de la accionada y la iniciación de las sesiones plenarias realizadas por la Cámara de Representantes los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, tuvieron lugar de la siguiente manera:

Apertura Registro de

Registro de asistencia

Inicio de la Sesión

³⁷ Gaceta del Congreso número 861 de 29 de octubre de 2015

³⁸ Gaceta del Congreso número 1066 de 18 de diciembre de 2015

³⁹ Gaceta del Congreso número 952 de 20 de diciembre de 2015

⁴⁰ Gaceta del Congreso número 910 de 10 de diciembre de 2015

⁴¹ Gaceta del Congreso número 967 de 18 de diciembre de 2015

⁴² Gaceta del Congreso número 32 de 18 de febrero de 2016

asistencia de la Representante		
4 agosto de 2015 a las 3:02 p.m.	3:26 p.m.	3:28 p.m.
11 de agosto de 2015 a las 3:04 p.m.	3:24 p.m.	3:29 p.m.
18 de agosto de 2015 a las 2:04 p.m.	2:56 p.m.	2:55 p.m.
25 de agosto de 2015 a las 2:20 p.m.	2:36 p.m.	2:49 p.m.
15 de septiembre de 2015 a las 2:10 p.m.	2:40 p.m.	2:45 p.m.
6 de octubre de 2015 a las 2:30 p.m.	2:28 p.m.	3:15 p.m.

Se infiere de lo anterior que en las sesiones de los días 4, 11 y 25 de agosto, el 15 de septiembre y el 6 de octubre de 2015, la congresista registró su asistencia antes del inicio de la sesión y que el 18 de agosto ese mismo año, el registro tuvo lugar un minuto después de la apertura de la sesión. Ese hecho permite inferir que, en principio, ella estuvo presente en la sesión.

A propósito del tema, no puede la Sala ignorar que las certificaciones de asistencia expedidas por la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes, calendadas en octubre 23 de 2017 (folios 101-109 del expediente), noviembre 8 de 2017 (folios 121-125 del expediente) y noviembre 22 de 2017 (folios 135-139 del expediente), si bien se presumen auténticas, con base en ellas no puede declararse como hecho plenamente probado «**la asistencia**» de la congresista a las sesiones correspondientes sino simplemente que ella **registró su asistencia o contestó el llamamiento a lista**. Por ello las certificaciones antes aludidas, en todos los apartes que dicen «**y que asistió a las siguientes sesiones plenarias**» tendrán el único alcance de acreditar que en el momento anterior a la apertura de cada una de las sesiones ya mencionadas, en el cual se verificó el *quorum* constitucional, la accionada se encontraba en el recinto.

Como es bien sabido, la Cámara de Representantes se encuentra compuesta por 167 miembros. Por lo anterior, resulta claro que el Subsecretario de la Cámara no tiene un control absoluto de la presencia de esos 167 congresistas durante el desarrollo de la sesión plenaria, más aún cuando el registro de asistencia se realiza en los momentos previos a la apertura de la sesión y cuando por disposición de la mesa directiva, en algunos casos excepcionales se procede a verificar el quórum en el curso de la misma. Por esa razón, a pesar de estar amparados esos certificados por la presunción de veracidad y autenticidad, apenas serán tenidos como prueba de que la representante cuestionada se encontraba presente al momento de efectuarse el registro de asistencia, pues a partir de ese momento no puede tenerse como plenamente demostrada su presencia en la sesión y menos aún en el momento de las votaciones. Coadyuva la anterior afirmación el hecho de que ella no participó en las votaciones efectuadas durante los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, sin mediar una justificación jurídicamente válida, tal como se verá más adelante, hecho que demuestra la ausencia de la congresista.

A partir de los hechos que se acaban de constatar, se observa que, a diferencia de lo afirmado por el apoderado de la congresista accionada, sí se encuentra demostrada la inasistencia de su representada a las plenarias mencionadas en la demanda.

6.3.2.3.- Que en las sesiones plenarias efectuadas en esos mismos días, se votaron los siguientes proyectos de ley y acto legislativo:

Primer período de sesiones de la legislatura 2015-2016 (Del 20 de julio de 2015 al 16 de diciembre de 2015)	
Fecha de la Sesión	Proyectos votados
Agosto 4 de 2015	1.- El «informe con el que termina la ponencia», el «bloque de artículos» y el «título y la pregunta» del Proyecto de Ley 159 de 2014; (ii) 2.- El «informe con el que termina la ponencia» del Proyecto de Ley 037 de 2014.
Agosto 11 de 2015	1.- El «texto sustitutivo subcomisión» y el «título y la pregunta» del Proyecto de Ley 037 de 2014.

Agosto 18 de 2015	1.- El «informe con el que termina la ponencia», el «bloque de artículos», el «artículo 4º proposición avalada» y el «artículo 2 proposición avalada» del Proyecto de Ley 012 de 2014
Agosto 25 de 2015	1.- El «informe con el que termina la ponencia», el «bloque de artículos», el «bloque de artículos 6, 8, 14 y 18 con proposiciones no avaladas», el «bloque de artículos 6, 8, 14 y 18 ponencia y artículo 12 con proposición sustitutiva avalada» y el «título y pregunta» del Proyecto de Ley 091 de 2014
Septiembre 15	1.- El «informe objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 207 de 2012»; el «articulado ponencia artículos 3,5 y 11 con proposición avalada» y «el título y la pregunta» del Proyecto de Ley 073 de 2014, 2.- El «informe con el que termina la ponencia» del Proyecto Acto Legislativo 043 de 2015.
Octubre 6 de 2015	1.- El «informe con el que termina la ponencia», «la proposición de eliminación artículo 3º», «la proposición sustitutiva del artículo 3º» y «la proposición sustitutiva artículos 1º, 2º y 4º» del Proyecto de Acto Legislativo 004 de 2015.

Es pertinente mencionar que en ninguna de esas sesiones se votaron mociones de censura.

6.3.2.4.- Que según se desprende de las actas antes mencionadas, los integrantes de esa corporación legislativa fueron debidamente citados para el trámite y aprobación de los proyectos ya enunciados, por haberse cumplido con el requisito constitucional del «**anuncio previo**» de conformidad con lo previsto en el artículo 8º del Acto Legislativo N° 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Constitución; además, en el orden del día aprobado para cada una de las sesiones mencionadas se incluyó la votación de los proyectos de acto legislativo y de ley arriba enlistados.

6.3.2.5.- Que en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo relacionados en el cuadro anterior se dieron los siguientes resultados:

SESIÓN PLENARIA DEL 4 DE AGOSTO DE 2015

ASUNTO A VOTAR	VOTACIÓN
<p>Proposición con que termina el informe de ponencia sobre el Proyecto de ley número 159 de 2014, <i>“por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”</i>.</p>	<p>Cerrado el registro, la votación fue la siguiente: por el Si, 89 votos electrónicos, ninguno manual, para un total por el SI de 89 votos; por el NO, 0 votos electrónicos y 0 manuales, con lo cual se declaró aprobada la ponencia que buscaba que se le diera segunda debate al proyecto. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 19 representantes por el SI, 0 por el no y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
<p>Articulado del proyecto anteriormente mencionado.</p>	<p>Cerrado el registro, la votación fue la siguiente: por el SI, 85 votos de los cuales 84 fueron electrónicos y 1 manual. Por el NO 3 votos electrónicos, con lo cual se declaró <i>“aprobado el artículo leído, más las proposiciones también leída (sic) sobre los artículos 4, 5 y 6 y dos artículos nuevos también avalados”</i>. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U 18 representantes por el Si, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada</p>
<p>El título y la pregunta sobre el mismo proyecto de ley ya mencionado.</p>	<p>El resultado de la votación fue idéntico al anterior. Sin embargo, en los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada</p>
<p>Aplazamiento del debate en la plenaria del proyecto de ley número 37 del 2014, Cámara, <i>“por medio del cual se agrega un artículo a la ley 1480 del 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio (sic) transporte aéreo nacional de pasajeros”</i>.</p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 25 votos electrónicos, por el NO 59 votos electrónicos, siendo negada la proposición. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 3 por el SI, 14 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la</p>

	accionada.
Proposición que solicita a la plenaria dar trámite al proyecto de Ley antes mencionado.	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 88 votos, de los cuales 87 electrónicos y 1 manual; y por el NO 0 votos, siendo aprobada la proposición. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 16 por el SI, 0 por el NO y “no votado 0”. En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.

SESIÓN PLENARIA DEL 11 DE AGOSTO DE 2015

ASUNTO A VOTAR	VOTACIÓN
El articulado propuesto por la Subcomisión integrada por los representantes Eduardo Crissien, Carlos Eduardo Guevara, Telésforo Pedraza y Clara Rojas para el proyecto de ley número 37 del 2014, Cámara, “por medio del cual se agrega un artículo a la ley 1480 del 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio (sic) transporte aéreo nacional de pasajeros.”	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI 89 votos (88 fueron electrónicos y 1 manual); por el NO, 0 votos, siendo aprobado el “ <i>articulado propuesto por la Subcomisión</i> ”. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 16 por el SI, 0 por el NO y “no votado” 0. En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.
El nuevo título y la pregunta de si quiere la plenaria que el proyecto de ley número 37 del 2014, continúe su trámite para convertirse en ley de la República.	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 89 (87 electrónicos y 2 manuales); por el NO, 0 votos, siendo aprobado el nuevo título y la pregunta. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 16 por el SI, 0 por el NO y “no votado 0”. En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.
Proposición con la que termina la ponencia y solicita que se apruebe en segundo debate el proyecto de ley 091	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 89 (88 electrónicos y 1 manual); por el

<p>de 2014 <i>“por medio de la cual se modifica la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004, en materia de donación de órganos y se dictan otras disposiciones, conforme a lo señalado en la ponencia.”</i></p>	<p>NO, 0 votos, siendo aprobado el <i>“artículo propuesto por la Subcomisión.”</i> En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 16 por el SI, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
--	---

SESIÓN PLENARIA DEL 18 DE AGOSTO DE 2015

ASUNTO A VOTAR	VOTACIÓN
<p>Informe con el que termina la ponencia para que se dé segundo debate al Proyecto de Ley 012 de 2014 Cámara <i>“por la cual se establecen las jornadas especiales para resolver la situación militar de los ciudadanos mayores de 25 años y se dictan otras disposiciones.”</i></p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 82 (80 electrónicos y 2 manuales); por el NO, 8 votos siendo aprobado la <i>“proposición que busca darle segundo debate a este proyecto, igual que su ponencia”</i>. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 21 por el SI, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
<p>Artículo del mismo Proyecto de Ley 012 de 2014 Cámara. Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 79 votos (todos electrónicos); por el NO, 5 votos, siendo aprobada la <i>“proposición que busca darle segundo debate a este proyecto, igual que su ponencia”</i>.</p>	<p>En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 21 por el SI, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
<p>Votación de proposición modificatoria al texto para segundo debate al proyecto de ley 012 de 2014 Cámara.</p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 83 (81 electrónicos y 2 manuales); por el NO, 4 votos siendo aprobado el <i>“artículo 4º con la proposición avalada y presentada por los dos ponentes”</i>. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 15 por el SI, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no</p>

	aparece registrado el voto de la accionada.
Votación de proposición modificatoria al texto para segundo debate al proyecto de ley 012 de 2014 Cámara.	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 85 (83 electrónicos y 2 manuales); por el NO, 0 votos siendo aprobado el <i>“artículo 2º con la proposición sustitutiva leída”</i> . En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 15 por el SI, 0 por el NO y “no votado 0” . En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.
Votación de proposición modificatoria al texto para segundo debate al proyecto de ley 012 de 2014 Cámara.	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 85 (83 electrónicos y 2 manuales); por el NO, 0 votos siendo aprobado el <i>“artículo 2º con la proposición sustitutiva leída”</i> . En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 15 por el SI, 0 por el NO y “no votado” 0 . En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.

SESIÓN PLENARIA DEL 25 DE AGOSTO DE 2015

ASUNTO A VOTAR	VOTACIÓN
Proposición que busca darle segundo debate al proyecto de ley 091 de 2014 “por la cual (...).	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 85 (83 electrónicos y 2 manuales); por el NO, 0 votos siendo aprobada “la proposición” respectiva. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 17 por el SI, 0 por el NO y “no votado” 0 . En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.
Votación de los artículos 5, 9, 11, 16,	Al cierre del registro de votaciones, la

<p>19, 20, 1, 2, 3, 4, 7, 10, 13, 15 y 17 del proyecto de ley 091 de 2014.</p>	<p>votación fue la siguiente: por el SI, 88, (84 electrónicos y 4 manuales); por el NO, 0 votos siendo aprobada “la proposición” respectiva. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 16 por el SI, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
<p>Votación de proposiciones “no avaladas” sobre los artículos 6, 8, 14 y 18 del proyecto de ley 091 de 2014.</p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 5 (todos electrónicos) y por el NO, 79 votos siendo aprobada la proposición. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 18 por el NO, 0 por el SI y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
<p>Votación de los artículos 6, 8, 14 y 18 del proyecto de ley 091 de 2014 “como vienen en la ponencia y el artículo 12 con la proposición sustitutiva ya leída”.</p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 83 (80 electrónicos y 3 manuales); y por el NO, 3 votos (todos electrónicos), siendo aprobada “la proposición” respectiva. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 17, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
<p>Votación del título y la pregunta respecto del proyecto de ley 091 de 2014.</p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 85 de los cuales 82 electrónicos y 3 manuales; y por el NO, 0 votos siendo aprobados el título y la pregunta. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 17, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>

ASUNTO A VOTAR	VOTACIÓN
<p>Votación del informe a las objeciones presidenciales donde se pide a la Cámara que se nieguen las objeciones presentadas al proyecto de ley Número 207 de 2012, Cámara, 113 de 2013, Senado, <i>“por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones”</i>.</p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 80 votos (todos electrónicos); y por el NO, 7 votos siendo aprobados el título y la pregunta. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 16, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
<p>Articulado del proyecto de ley Número 073 de 2014, Cámara, <i>“por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de participación de los colombianos en el exterior, se reforma la ley 1465 de 2011 y se dictan otras disposiciones”</i>.</p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 82 votos (todos electrónicos); y por el NO, 5 votos (todos electrónicos), siendo aprobado el articulado. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 16, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
<p>Proyecto de ley Número 073 de 2014, Cámara, <i>“por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de participación de los colombianos en el exterior, se reforma la ley 1465 de 2011 y se dictan otras disposiciones”</i>.</p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 82 votos (todos electrónicos); y por el NO, 4 votos (todos electrónicos) siendo aprobado el título y la pregunta. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 18, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.</p>
<p>Proyecto de Acto Legislativo Número 043 de 2015, Cámara <i>“por medio de la cual se adiciona el artículo 171 de la Constitución Política con el siguiente pliego de modificaciones...”</i>.</p>	<p>Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 81 votos, de los cuales 80 electrónicos y 1 manual; y por el NO, 4 votos todos electrónicos, siendo aprobado el <i>“informe que busca que se le de segundo debate a este proyecto”</i>. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 19, 0 por el NO y “no votado 0”.</p> <p>En los resultados individuales no</p>

	aparece registrado el voto de la accionada.
--	---

SESIÓN PLENARIA DEL 6 DE OCTUBRE DE 2015

ASUNTO A VOTAR	VOTACIÓN
Votación de proposición con que termina la ponencia y pregunta de que se le dé segundo debate al proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2015, Cámara, <i>“por el cual se modifican los artículos 171, 172, y 263 de la Constitución Política (Primera Vuelta)”</i> .	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 56 votos (54 electrónicos y 2 manuales); y por el NO, 35 votos todos electrónicos, siendo aprobada la proposición. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 9 votos, 0 por el NO y “no votado 0” . En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.
<u>Proposición que solicita eliminar el artículo 3º del proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2015, Cámara, “por el cual se modifican los artículos 171, 172, y 263 de la Constitución Política (Primera Vuelta)”</u> .	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 19 votos (18 electrónicos y 1 manual); y por el NO, 67 votos, de los (66 electrónicos y 1 manual), siendo aprobada la proposición. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 1 voto por el SI, 8 por el NO y “no votado 0” . En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.
Proposición sustitutiva sobre el artículo 3º del proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2015 Cámara.	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 52 votos (51 electrónicos y 1 manual); y por el NO, 33 (todos electrónicos) siendo aprobada la proposición. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 9, todos por el SI, = por el “No” y “no votado 0” . En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.
<u>Aprobación de los artículos 1 y 2 con proposiciones sustitutivas y del artículo</u>	Al cierre del registro de votaciones, la votación fue la siguiente: por el SI, 56

<u>4º del Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2015, Cámara.</u>	votos (55 electrónicos y 1 manual); y por el NO, 29 votos (todos electrónicos), siendo aprobada la proposición. En los resultados de grupo, aparecen votando por el Partido de la U. 14, de los cuales 12 por el SI, 2 por el NO y “no votado 0”. En los resultados individuales no aparece registrado el voto de la accionada.
--	---

6.3.2.6.- Que según se desprende de las actas, en ninguna de las 26 rondas de votaciones que se desarrollaron en las sesiones plenarias realizadas los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, la congresista accionada no votó ninguno de los proyectos de ley y acto legislativo anteriormente mencionados, pues en los listados de votantes individuales no aparece su nombre. Además de ello, en dichas actas, al anotarse el resultado de las votaciones por bancada, y más concretamente el número de los votos depositados «POR EL SI», «POR EL NO» y los **NO VOTADOS**, **tampoco aparece consignado el hecho de que ella, estando presente, haya dejado de votar por haber sido dispensada de hacerlo por el Presidente de la Corporación, con arreglo a lo previsto en los artículos 90 y 124 de la Ley 5ª de 1992.** Lo anterior constituye un indicio grave de que la congresista, a pesar de haber contestado el llamado a lista, en realidad no estuvo en esas sesiones.

6.3.2.7.- Que el Secretario General de la Cámara de Representantes tampoco dejó la constancia prevista en el artículo 300 de la Ley 5ª de 1992, dando cuenta de las excusas presentadas por la Congresista, que justificaran su no concurrencia a las sesiones plenarias realizadas durante los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015.

6.3.2.8.- Que además de no haber intervenido en la votación de ninguno de los proyectos, la representante cuestionada (1) no presentó ningún tipo de excusas previas, concomitantes ni posteriores a la realización de tales sesiones; (2) no acreditó ninguna justificación para abandonar el recinto; (3) no manifestó ningún impedimento, conflicto de intereses ni objeciones de conciencia; (4) no fue objeto de recusaciones; (5) no se encontraba cumpliendo ninguna comisión oficial; (6) no

invocó ninguna calamidad doméstica (7) y no presentó ninguna incapacidad médica, y (8) tampoco demostró ninguna situación de caso fortuito o fuerza mayor que le hubiesen impedido permanecer en las sesiones después de responder el llamado a lista. Todos esos hechos también son indicativos de su inasistencia.

6.3.2.9.- Que los miembros del partido de la U, al cual pertenece la congresista accionada, participaron en esas mismas sesiones en la votación de los proyectos de ley y acto legislativo, lo cual permite afirmar que la bancada de ese partido no había adoptado ninguna decisión, realizado acuerdo alguno ni emitido ninguna directriz que pudiese justificar el hecho de que la congresista accionada hubiese incumplido el deber de estar presente en las sesiones plenarias.

6.3.2.10.- Que según se desprende del Acta número 93 correspondiente a la Plenaria de fecha 29 de septiembre de 2015,⁴³ la accionada, confirmando un patrón de comportamiento consistente en registrar la asistencia y retirarse del recinto, registró su asistencia a las 2:21:57 p.m. y al momento de votar el orden del día con proposiciones modificatorias, ya no estaba presente. En efecto, en los resultados individuales de la votación no aparece su nombre dentro de la lista de asistentes. Sin embargo, como en esta sesión plenaria no se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, no se considerará la inasistencia de la accionada, para los efectos de la causal de pérdida de investidura invocada.

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

Estando demostrado que en el primer período de sesiones de la legislatura 2015-2016, comprendido entre el 20 de julio de 2015 y el 16 de diciembre de 2015, la accionada dejó de asistir efectivamente a seis sesiones plenarias, correspondientes a los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, en todas las cuales se votaron proyectos de acto legislativo o de ley, puede afirmarse que su conducta se adecúa a la causal de pérdida de

⁴³ Vid Gaceta del Congreso número 1078 del 23 de diciembre de 2015.

investidura invocada y, por tanto, resulta irrelevante una revisión detallada de las inasistencias de la congresista al segundo período de sesiones de la legislatura 2015-2016 y a los dos períodos de sesiones de la legislatura 2016-2017. Sin embargo, para no soslayar los argumentos del solicitante, de la congresista accionada y del Ministerio Público, la Sala también tiene por probados los siguientes hechos:

6.3.3.- Que en el **segundo período de sesiones de la legislatura 2015-2016**, comprendido del 16 de marzo al 20 de junio de 2016, se realizaron 30 sesiones ordinarias y 5 sesiones extraordinarias, para un total de 35 sesiones.

6.3.3.1.- Que en 10 de las sesiones ordinarias antes mencionadas, se votaron proyectos de Ley o de Acto Legislativo y no hubo votaciones de mociones de censura.

6.3.3.2.- Que la representante dejó de asistir con excusa a la sesión del 20 de junio de 2016.

6.3.3.3.- Que la Congresista registró su asistencia, pero no votó ningún proyecto de ley o de acto legislativo, en las sesiones de 27 de abril y 4 y 10 de mayo de 2016, para un total de 3 sesiones, que no dan para decretar la pérdida de investidura.

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

6.3.3.5.- Que la Congresista registró su asistencia en la sesión extraordinaria del 6 de abril, pero no se realizó ninguna votación porque se desintegró el quórum.

6.3.4.- Que en el **primer período de sesiones de la legislatura 2016-2017** comprendido del 20 de julio al 16 de diciembre de 2016, se realizaron 38 sesiones ordinarias y 12 sesiones extraordinarias, para un total de 50 sesiones.

6.3.4.1.- Que en 10 de las sesiones antes mencionadas, se votaron proyectos de ley o de acto legislativo y no hubo votaciones de mociones de censura.

6.3.4.2.- Que la Representante dejó de asistir con excusa a las sesiones ordinarias del 15 y 16 de noviembre de 2016 y a las sesiones extraordinarias del 28 de febrero y 1 de marzo de 2017 y sin excusa a la sesión de 13 de septiembre de 2016. La situación expuesta no da para decretar la pérdida de investidura.

6.3.4.3.- Que la congresista registró su asistencia pero no votó ningún proyecto de ley o de acto legislativo, en las sesiones de octubre 10 y noviembre 19 de 2016, para un total de 2 sesiones;

6.3.4.4.- Que la congresista registró su asistencia y votó algunos proyectos de Ley o de Acto Legislativo y otros no, en las sesiones de 2 y 23 de agosto, 16 de octubre y 22 de noviembre 3 y 16 de diciembre de ese mismo año, para un total de 4 sesiones.

6.3.4.5.- Que la Congresista registró su asistencia en las sesiones ordinarias de 27 de julio, 8 de noviembre y 15 de diciembre de 2017, pero no se realizó ninguna votación porque se desintegró el quórum.

6.3.5- Que en el **segundo período de sesiones de la legislatura 2016-2017**, comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2017, se realizaron 26 sesiones ordinarias y ninguna sesión extraordinaria.

6.3.5.1.- Que en 26 sesiones de esas sesiones, se votaron proyectos de ley o de acto legislativo y no hubo votaciones de mociones de censura.

6.3.5.2.- Que la Representante dejó de asistir con excusa a las sesiones realizadas el 16 y 17 de mayo y el 1 de junio de 2017 y sin excusa a la sesión de 20 de junio de ese mismo año.

6.3.5.3.- Que la congresista registró su asistencia pero no votó ningún proyecto de ley o de acto legislativo, en las sesiones de 29 de marzo y 3 y 31 de mayo de 2017, para un total de 3 sesiones y votó algunos proyectos de ley o de acto

legislativo y otros no, en las sesiones de 21 y 28 de marzo, 25 de abril y 24 de mayo de ese mismo año, para un total de 4 sesiones.

6.3.5.4.- Que la Congresista registró su asistencia en la sesión ordinaria de 23 de mayo de 2017, pero no se realizó ninguna votación porque se desintegró el quórum.

A partir de los hechos anteriormente enunciados, se concluye, aplicando las reglas de la experiencia y los postulados de la sana crítica, que la congresista, durante el primer período de sesiones ordinarias de la legislatura 205-2016, no asistió a las sesiones plenarias realizadas el 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, en las cuales se votaron proyectos de ley y de acto legislativo, todo lo cual, analizado en su conjunto, permite colegir que ante la ausencia de la señora LUZ ADRIANA MORENO MARMOLEJO en esas sesiones plenarias, se configuró la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda.

En aquellas sesiones plenarias en las cuales la accionada votó algunos proyectos de ley y acto legislativo y otros no, dichas sesiones no pueden ser contabilizadas como inasistencias, pues el simple hecho de haber votado algunas iniciativas, tal como queda dicho, es un hecho que indica que sí estuvo presente y participó en la sesión. Deducir lo contrario, equivaldría a entender de manera equivocada que el hecho de votar constituye el verbo rector de la causal endilgada.

Con respecto a aquellas sesiones plenarias del segundo período de sesiones 2015-2016, del primer período de sesiones 2016-2017 y del segundo período de sesiones 2016-2017, en las cuales la congresista registró su asistencia pero no votó en las sesiones plenarias en las cuales se estaban votando proyectos de ley y de acto legislativo, esta Sala de Decisión concluye que en esos períodos de sesiones no se configuró la causal de pérdida de investidura.

7.- La configuración de la causal

7.1.- Desde el punto de vista objetivo

De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que la conducta omisiva atribuida a la accionada, consistente en no haber asistido durante el primer período de sesiones de la legislatura 2015-2016 a las sesiones plenarias realizadas los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015, en las que se votaron proyectos de acto legislativo o proyectos de ley, se adecúa objetivamente a la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución Política.

7.2.- Desde el punto de vista subjetivo

Por otra parte, en cuanto se refiere al aspecto subjetivo de la responsabilidad, todos los elementos de juicio incorporados al plenario, analizados en la forma en que queda expuesta, permiten concluir que la accionada, defraudando la confianza del pueblo que representa, de sus electores y de su propia bancada dirigió su voluntad, libre y conscientemente a realizar la conducta consistente en no asistir en un mismo período a seis sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo o proyectos de ley, apartándose deliberadamente de sus deberes constitucionales.

El hecho de haberse disfrazado en este caso el ausentismo parlamentario, acudiendo al recurso de contestar el llamado a lista y de abandonar las sesiones plenarias a las cuales se debe asistir por obligación, cambiando los rastros empíricos de una conducta que es jurídicamente sancionable con la pérdida de investidura, para hacerla aparecer como legítima o al menos inmune a la prescripción constitucional que se quiere eludir es, sin duda, intencional y por ende dolosa.

Por todo lo expuesto en estas consideraciones, esta Sala Especial de Decisión, acogiendo el concepto del Ministerio Público, concluye que la Representante a la Cámara, señora Luz Adriana Moreno Marmolejo, incurrió en la causal de pérdida de la investidura prevista en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución Política, motivo por el cual despachará favorablemente las pretensiones de la demanda.

La Sala ordenará compulsar sendas copias de esta providencia a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para lo de sus respectivas competencias.

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

F A L L A:

Primero: DECRETAR LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA de la Representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Caldas, señora **Luz Adriana Moreno Marmolejo**, elegida para el período constitucional 2014-2018 a nombre del partido de la U.

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

Tercero: COMPULSAR copias de esta providencia con destino a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de sus respectivas competencias.

Cuarto: Para todos los efectos, el anexo único forma parte de esta providencia.

Quinto: Conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018, contra esta sentencia procede el recurso de apelación que deberá interponerse y sustentarse ante la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Presidente de la Sala

STELLA JEANNETTE CARVAJAL B.

ROBERTO SERRATO VALDÉS

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

ALBERTO YEPES BARREIRO

ANEXO ÚNICO

Radicado: 11001-03-15-000-2018-00318-00 - Pérdida de Investidura – Primera Instancia (Antes 11001-03-15-000-2017-02460-00)

Accionante: JOHANN WOLFGANG PATIÑO CÁRDENAS

Accionado: LUZ ADRIANA MORENO MARMOLEJO

Fecha de la sesión plenaria	Señalada por el demandante	Hubo votación de proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura	Votaciones en las que NO participó la demandada	Asistencia			Gaceta	Acta	No votó	Votó y no votó	Quorum
				SI	NO						
					Con excusa	Sin excusa					
LEGISLATURA 2015 2016											
1. Periodo entre el 20 de julio al 16 de diciembre de 2015											
Julio 20 de 2015		NO		x			951	75			
Julio 21 de 2015		NO		x			692	76			
Julio 28 de 2015		NO		x			850	77			
Julio 29 de 2015		NO		x			913	78			
Agosto 04 de 2015	X	SI	NO VOTÓ la proposición para que se surtiera el segundo debate, el articulado, el título y la pregunta del proyecto de Ley 159 de 2014 y para que se surtiera el trámite 037 de 2014.	x			861	79	1		
Agosto 05 de 2015		NO		x			92	80			
Agosto 11 de 2015	X	SI	NO VOTÓ la “proposición para el texto definitivo” y los “artículos, el título y la pregunta” del proyecto 037 de 2014	x			1066	81	1		

Agosto 12 de 2015		NO		x		851	82			
Agosto 18 de 2015	X	SI	NO VOTÓ el "informe con el que termina la ponencia", "bloque de artículos", "artículo 4º proposición" del proyecto 012 de 2014.	x		952	83	1		
Agosto 19 de 2015		NO		x		1077	84			
Agosto 25 de 2015	X	SI	NO VOTÓ el "informe con el que termina la ponencia", "bloque de artículos", "Proposiciones no avaladas sobre los artículos 6º, 8º, 14 y 18" "Título y pregunta" del proyecto de Ley 091 de 2014.	x		910	85	1		
Agosto 26 de 2015		NO		x		29	86			
Septiembre 01 de 2015		NO		x		873	87			
Septiembre 02 de 2015		NO		x						
Septiembre 08 de 2015		NO		x		953	88			
Septiembre 09 de 2015		NO		x			89			
Septiembre 15 de 2015	X	SI	NO VOTÓ el "El informe negando las objeciones presidenciales presentadas respecto del Proyecto de ley número 207 de 2012 y 113 de 2013. No votó el articulado, "el título y la pregunta" del Proyecto de ley 073 de 2014 y el "Informe con el que termina la ponencia" del proyecto Acto Legislativo 043 de 2015.	x		1067	90	1		
Septiembre 16 de 2015		NO		x		30	91			
Septiembre 22 de 2015		NO		x		31	92			
Septiembre 29 de 2015	X	NO	No hubo votaciones de Proyectos de Acto Legislativo y/o de Ley ni mociones de censura. NO VOTÓ el orden del día con la proposición modificatoria	x		1078	93			

Septiembre 30 de 2015		NO		x			1006	94			
Octubre 06 de 2015	X	SI	NO VOTÓ el "informe con el que termina la ponencia", "la proposición de eliminación artículo 3º" "la proposición sustitutiva del artículo 3º", "la proposición sustitutiva artículos 1º, 2º y 4º" del acto legislativo 004 de 2015 y	x			32	95	1		
Octubre 07 de 2015		NO		x			33	96			
Octubre 13 de 2015		NO		x			993	97			
Octubre 14 de 2015		NO		x			34	98			
Octubre 27 de 2015		NO			X		1079	99			
Octubre 28 de 2015		NO		x			35	100			
Noviembre 03 de 2015		NO		x			36	101			
Noviembre 04 de 2015		NO		x			37	102			
Noviembre 10 de 2015		NO		x			1007	103			
Noviembre 11 de 2015		NO		x			117	104			
Noviembre 17 de 2015		NO		x			38	105			

Noviembre 25 de 2015		NO		x			149	106			
Diciembre 01 de 2015	X	SI	<p>NO VOTÓ "las objeciones presidenciales proyecto de ley número 095 de 2014", "proposición que buscaba aplazar el proyecto 096 de 2014 y SI VOTÓ: "Informe de objeciones presidenciales proyecto de ley número 0125 de 2013", "informe que termina ponencia", "Bloque de artículos sin proposición y artículos 18 y 27 con proposiciones avaladas", "Artículos 3º y 12 Proposición eliminación", " artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 12 "proposición no avaladas", " artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 12 ponencia y 3 con proposición avalada", "Reapertura 22 y 26 del proyecto de ley número 111 de 2014". El "Informe que termina la ponencia, "artículos sin proposición y artículo 5º con proposición avalada y artículo 1º proposición sin aval del proyecto 50 de 2015", "proposición artículo 7º del proyecto de ley 100 de 2014, título y pregunta", "El articulado del proyecto de ley 246 de 2015", "El informe con el que termina la ponencia del proyecto 020 de 2015.</p>	x			27	107		1	

Diciembre 02 de 2015		NO		x			24	108			
Diciembre 03 de 2015	X	SI	SÍ VOTÓ la proposición modificatoria del artículo 4, el informe de ponencia para segundo debate, la proposición sustitutiva del artículo 4, la proposición sobre el artículo 1o como viene de la ponencia, la eliminación del umbral del artículo 2o numeral 3. la eliminación del numeral 3 del artículo 2o y las proposiciones leídas. NO VOTÓ la proposición sobre el artículo 5o, la proposición sustitutiva del artículo 5o , el articulado nuevo, la vigencia, el título y la pregunta del Proyecto de Ley 156 de 2015. No votó el informe de ponencia, el articulado los artículos nuevos y el título y la pregunta del proyecto de ley 118 de 2015.	x			58	109		1	
Diciembre 09 de 2015		NO		x			43	110			
Diciembre 10 de 2015		NO		x			25	111			
Diciembre 14 de 2015		NO		x			166	112			
Diciembre 15 de 2015		NO		x			105	113			

Diciembre 16 de 2015	X	SI	<p>SI VOTÓ: “Informe de objeciones presidenciales proyecto de ley número 0125 de 2013”, “informe que termina ponencia”, “Bloque de artículos sin proposición y artículos 18 y 27 con proposiciones avaladas”, “Artículos 3º y 12 Proposición eliminación”, “ artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 12 “proposición no avaladas”, “ artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 12 ponencia y 3 con proposición avalada”, “Reapertura 22 y 26 del proyecto de ley número 111 de 2014”. El “Informe que termina la ponencia, “artículos sin proposición y artículo 5º con proposición avalada y artículo 1º proposición sin aval del proyecto 50 de 2015”, “proposición artículo 7º del proyecto de ley 100 de 2014, título y pregunta”, “El articulado del proyecto de ley 246 de 2015”, “El informe con el que termina la ponencia del proyecto 020 de 2015. NO VOTÓ el trámite para que se diera el segundo debate del proyecto de ley 127 de 2014, el título y pregunta del proyecto de Ley 246 de 2015.</p>	x			112	114		1	
Sesión extraordinaria diciembre 2015											

Diciembre 17 de 2015				x			146	115			
Sesiones extraordinarias febrero marzo 2016											
Febrero 16 de 2016				x			176	116			
Febrero 23 de 2016				x			253	117			
Marzo 08 de 2016				x			121	118			
Marzo 09 de 2016				x			254	119			
TOTAL NO VOTÓ									6		
TOTAL VOTÓ Y NO VOTÓ										3	
SE DESINTEGRÓ EL QUÓRUM											0
2. Periodo entre el 16 de Marzo al 20 de junio de 2016											
Marzo 16 de 2016		NO		X			280	120			
Marzo 29 de 2016		NO		X			177	121			
Marzo 30 de 2016		NO		X			167	122			
Abril 05 de 2016	X	SI	NO VOTÓ: el "Informe de conciliación del Proyecto de Ley número 246 de 2015" SI VOTÓ: "El articulado", "el título y pregunta", del Proyecto de ley 241 de 2015".	X			353	123		1	

			Sesión extraordinaria del 6 de abril de 2016								
Abril 06 de 2016	X	NO	(QUORUM)	X			318	124			1
Abril 12 de 2016	X	NO	(Votaciones de impedimentos (Verificación de quorum decisorio)	X			281	125			
Abril 13 de 2016		NO		X			301	126			
Abril 19 de 2016		NO		X			481	127			
Abril 20 de 2016		NO		X			452	128			
Abril 25 de 2016		NO		X			354	129			
Abril 26 de 2016		NO		X			387	130			
Abril 27 de 2016	X	SI	NO VOTÓ Ponencia de Proyecto de Ley Estatutaria 130 de 2015, el bloque de los artículos con proposiciones avaladas del Proyecto de Ley Estatutaria 130 de 2015.	X			482	131	1		
Mayo 02 de 2016		NO		X			498	132			
Mayo 03 de 2016		NO		X			483	133			
Mayo 04 de 2016	X	SI	NO VOTÓ un artículo nuevo del Proyecto de Acto Legislativo 200 de 2015.	X			484	134	1		

Mayo 10 de 2016	X	SI	NO VOTÓ el articulado del Proyecto de Ley 064 de 2015, ni el título y pregunta del Proyecto de Ley 064 de 2015 el título y la pregunta del proyecto de acto legislativo 200 de 2015 . Informe de ponencia en su proposición final del Proyecto de ley número 064 de 2015. Ni el informe con el que termina la ponencia del Proyecto de Ley 221 de 2015. ni el articulado del Proyecto de Ley 221 de 2015. Ni el título y la	X		485	135	1		
Mayo 11 de 2016		NO		X		486	136			
Mayo 12 de 2016		NO		X		536	137			
Mayo 17de 2016		NO		X		499	138			
Mayo 24 de 2016	X	SI	SÍ VOTÓ la conciliación sobre el Proyecto de ley número 036 del 201. Conciliación del Proyecto de Ley 130 de 2014. Informe con el que termina ponencia del Proyecto de Ley 185 de 2015. NO VOTÓ . Bloque de artículos del Proyecto de Ley 185 de 2015.	X		487	139		1	
Mayo 25 de 2016	X	SI	SI VOTÓ el Informe de conciliación del Proyecto de Ley 2016 de 2015. Bloque de artículos del Proyecto de Ley 185 de 2015. Título y pregunta del Proyecto de Ley 185 de 2015. NO VOTÓ . Articulado del Proyecto de Ley 132 de 2015. Título y pregunta del del Proyecto de Ley 132 de 2015.	X		500	140		1	

Mayo 31 de 2016	X	SI	SÍ VOTÓ. Informe con el que termina la ponencia del Proyecto de Ley 035 de 2015. NO VOTÓ. Bloque de artículos del del Proyecto de Ley 035 de 2015. Título y pregunta del Proyecto de Ley 035 de 2015.	X		537	141		1	
Junio 01 de 2016		NO		X		558	142			
Junio 07 de 2016		NO		X		501	143			
Junio 08 de 2016		NO		X		617	144			
Junio 09 de 2016	X	SI	NO VOTÓ. Informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 157 de 2015. Aplazar el informe de conciliación del proyecto de ley 101 de 2014. Informe de conciliación del Proyecto de ley 101 de 2014. Informe de conciliación del proyecto de ley 101 de 2014. Informe con el que termina la ponencia del Proyecto de Ley Estatutaria 191 de 2015. Título y pregunta dle Proyecto de Ley Estatutaria 191 de 2015. SI VOTO MANUAL el Informe de conciliación del Proyecto de Ley 111 de 2014. Articulado con proposición avalada al art 21 del Proyecto de Ley	X		538	145		1	
Junio 13 de 2016		NO		X		584	146			
Junio 14 de 2016		NO		X		714	147			
Junio 15 de 2016		NO		X		593	148			
Junio 16 de 2016		NO		X		721	149			

Junio 17 de 2016		NO		X		594	150			
Junio 20 de 2016		NO			X	653	151			
			Sesiones extraordinarias							
Febrero 16 de 2016				x		176	116			
Febrero 23 de 2016				x		253	117			
Marzo 08 de 2016				x		121	118			
Marzo 09 de 2016				x		254	119			
TOTAL NO VOTÓ								3		
TOTAL VOTÓ Y NO VOTÓ									4	
SE DESINTEGRÓ EL QUÓRUM										1
LEGISLATURA 2016 2017										
1. Periodo 20 de julio al 16 de diciembre de 2016										
Julio 20 de 2016		NO		x		618	152			
Julio 26 de 2016		NO		x		701	153			
Julio 27 de 2016	X	NO	(Votación de impedimentos)	x		702	154			1
Agosto 02 de 2016	X	NO (SIN QUORUM)	NO VOTÓ. Eliminación del artículo 3 del Proyecto de Ley 250 de 2016. SI VOTÓ. Título y Pregunta del Proyecto de Ley 047 de 2015.	x		686	155		1	

Agosto 03 de 2016		NO		x			723	156			
Agosto 09 de 2016		NO		x			814	157			
Agosto 10 de 2016		NO		x			797	158			
Agosto 16 de 2016		NO		x			776	159			
Agosto 17 de 2016		NO		x			798	160			
Agosto 23 de 2016	X	SI	SI VOTÓ. Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 143 de 2015. Se adiciona un párrafo al art. 102 de la Ley 50 de 1990. Informe con el que termina la ponencia del Proyecto de ley 110 de 2015. NO VOTÓ. Proposición substitutiva subcomisión al Proyecto de Ley 110 de 2015.	x			810	161		1	
Agosto 24 de 2016		NO		x			871	162			
Agosto 29 de 2016		NO		x			811	163			
Agosto 30 de 2016		NO		x			840	164			
Septiembre 07 de 2016		NO		x			812	165			
Septiembre 12 de 2016		NO		x			815	166			
Septiembre 13 de 2016	X	SI	NO ASISTIÓ. No se hace análisis probatorio de los proyectos votados			X	841	167			
Octubre 04 de 2016		NO		x			1019	168			
Octubre 05 de 2016		NO		x			980	169			

Octubre 10 de 2016	X	NO	NO VOTÓ. Proposición de archivo del Proyecto de Ley 190 de 2015. Informe con que termina la ponencia del Proyecto de Ley 190 de 2015. Proposiciones sin aval del Proyecto de ley 190 de 2015.	x		1026	170	1		
Octubre 11 de 2016		NO		x		1027	171			
Octubre 18 de 2016		NO		x		1076	172			
Octubre 19 de 2016	X	SI	NO VOTÓ. Informe con el que termina la ponencia del Proyecto de ley 040 de 2016. Bloque de artículos sin proposición Proyecto de ley 040 de 2016. SI VOTÓ. Bloque de artículos sin aval y artículos nuevos sin aval del proyecto de Ley 040 de 2016.. Bloque de artículos como vienen en la ponencia, artículo 132 con aval y artículos nuevos con aval del proyecto de Ley 040 de 2016. Pregunta y título del proyecto de Ley 040 de 2016	x		1070	173		1	
Octubre 25 de 2016		NO		x		1100	174			
Octubre 26 de 2016		NO		x		1113	175			
Noviembre 01 de 2016		NO		x		1127	176			
Noviembre 02 de 2016		NO		x		1144	177			
Noviembre 08 de 2016		SI	Hubo una votación pero con el quorum decisorio disuelto. (revisar caso) se retiró la bancada,????	x		1160	178			1
Noviembre 09 de 2016		SI	NO VOTÓ. La Ponencia negativa Proyecto de ley 101 de 2015.	x		10	179	1		

Noviembre 15 de 2016		NO			X		36	180			
Noviembre 16 de 2016		NO			X		1114	181			
Noviembre 22 de 2016	X	SI	SI VOTÓ. Informe de conciliación proyecto de ley 190 de 2015. NO VOTÓ. Proyecto con que termina ponencia Proyecto de ley orgánica 276 de 2016. Articulado del Proyecto de ley orgánica 276 de 2016. Título y pregunta del Proyecto de ley orgánica 276 de 2016.	x			1169	182		1	
Noviembre 23 de 2016		NO		x			11	183			
Noviembre 24 de 2016		NO		x			1168	184			
Noviembre 29 de 2016		NO		x			1191	185			
Noviembre 30 de 2016		NO		x			65	186			
Diciembre 05 de 2016		NO		x			70	187			
Diciembre 06 de 2016		NO		x			reg elec	188			
Diciembre 14 de 2016		NO		x			75	189			
Diciembre 15 de 2016	X	SI	Votación para la verificación del quorum (revisar)	x			76	190			1
Sesiones extraordinarias 19 de Diciembre de 2016 a 15 de marzo de 2017											
Diciembre 19 de 2016				x			35	191			
Diciembre 20 de 2016				x			141	192			
Diciembre 21 de 2016				x			163	193			

Diciembre 22 de 2016				x			124	194			
Diciembre 27 de 2016				x			29	195			
Diciembre 28 de 2016				x			60	196			
Enero 31 de 2017				x			66	197			
Febrero 01 de 2017				x			111	198			
Febrero 02 de 2017				x			93	199			
Febrero 28 de 2017					X		197	200			
Marzo 01 de 2017					X		193	201			
Marzo 15 de 2017				x			198	202			
TOTAL NO VOTÓ										2	
TOTAL VOTÓ Y NO VOTÓ											4
SE DESINTEGRÓ EL QUÓRUM											3
2. Periodo entre el 16 de marzo al 20 de junio de 2017											
Marzo 21 de 2017	X	SI	SÍ VOTÓ el "bloque de artículos con proposiciones sin aval del proyecto de ley No. 193 de 2016. NO VOTÓ: el "Bloque de proposiciones como vienen avaladas 11, 20 y artículos nuevos" del proyecto de ley 193 de 2016.	x			291	203			1
Marzo 22 de 2017		NO		x			242	204			

Marzo 28 de 2017	X	SI	SI VOTÓ el "Informe con que termina la ponencia" del proyecto de ley estatutaria No. 006 de 2017. NO VOTÓ : el "informe de conciliación" del proyecto de lacto legislativo 002 de 2016 acumulado con el Proyecto de Acto legislativo 003 de 2016.	x			350	205		1	
Marzo 29 de 2017	X	NO	NOTA. Se verificó el quorum, existiendo quorum decisorio. (Proyecto de ley estatutaria 06 de 2017.) NO VOTÓ . Propositiones avaladas, título y pregunta del proyecto de ley estatutaria 06 de 2017.	x			292	206	1		
Abril 03 de 2017		NO		x			369	207			
Abril 04 de 2017		NO		x			299	208			
Abril 18 de 2017		NO		x			336	209			
Abril 19 de 2017		NO		x			328	210			
Abril 25 de 2017	X	SI	SI VOTÓ : El "informe con que terminó la ponencia" del Proyecto de ley 026 de 2016. NO VOTÓ . El "Bloque de artículos con proposición sin aval" del proyecto 026 de 2016.	x			397	211		1	
Abril 26 de 2017		NO		x			350	212			
Mayo 02 de 2017		NO		x			380	213			
Mayo 03 de 2017	X	SI	NO VOTÓ el "informe de conciliación" del proyecto de ley 279 de 2016 yni el informe de conciliación del proyecto de acto legislativo 005 de 2017.	x			370	214	1		

Mayo 09 de 2017		NO		x		480	215			
Mayo 16 de 2017		NO			X	467	216			
Mayo 17 de 2017		NO			X	524	217			
Mayo 23 de 2017	X	SI	NOTA. Se verificó el quorum,. Desintegrado quorum decisorio, solo deliberatorio. Se votaba el Informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley 190 de 2015	x		481	218			1
Mayo 24 de 2017	X	SI	SI VOTÓ la "Ponencia negativa" del proyecto de acto legislativo 010 de 2017. NO VOTÓ El "Informe con el que termina la ponencia del proyecto de acto legislativo 010 de 2017.", "Articulado como viene en la ponencia" del Proyecto de acto legislativo No. 010 de 2017. "Título y pregunta" del Proyecto de acto legislativo No. 010 de 2017. "Objeciones presidenciales" del proyecto No. 190 de 2015.	x		545	219		1	
Mayo 30 de 2017		NO		x		741	220			
Mayo 31 de 2017	X	SI	NO VOTÓ El "Informe con el que termina la ponencia" del proyecto de ley 194 de 2016.	x		533	221	1		
Junio 01 de 2017		NO			X	655	222			
Junio 07 de 2017		NO		x		689	223			
Junio 13 de 2017		NO		x		707	224			
Junio 14 de 2017		NO		x		829	225			

Junio 15de 2017		NO		x			685	226				
Junio 16 de 2017		NO		x			715	227				
Junio 20 de 2017	X	SI	NO ASISTIÓ			X	729	228				
TOTAL NO VOTÓ									3			
TOTAL VOTÓ Y NO VOTÓ										4		
SE DESINTGRÓ EL QUÓRUM											1	