



---

Radicado: 11001-03-15-000-2019-03996-00  
(Acumulado No. 1 Rad: 11001-03-15-000-2019-04010-00  
Acumulado No. 2. Rad: 11001-03-15-000-2019-04011-00)  
Demandante: Procuraduría General de la Nación y Otros

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

**Radicación:** 11001-03-15-000-2019-03996-00  
(Acumulado No. 1. Rad: 11001-03-15-000-2019-04010-00  
Acumulado No. 2. Rad: 11001-03-15-000-2019-04011-00)

**Demandante:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y Otros

**Demandado:** SEUXIS PAUCIAS HERNÁNDEZ SOLARTE - Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico 2018-2022

**Tema:** Ausentismo parlamentario. Inasistencia en un mismo período de sesiones a seis reuniones plenarias en las que se votan proyectos de acto legislativo o de ley.

---

Agotado el trámite previsto en la Ley 1881 de 2018, la Sala Veintidós Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, procede a dictar sentencia de primera instancia, dentro del proceso acumulado de Pérdida de Investidura formulado por la Procuraduría General de la Nación, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes (2019-2020), y la ciudadana Diana Sofía Nítola Vianchá, correspondiente a los Radicados No. 11001-03-15-000-2019-03996-00, No. 11001-03-15-000-2019-04010-00 y No. 11001-03-15-000-2019-04010-00, respectivamente, contra el señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico, para el período constitucional 2018-2022, en representación del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC (Acto Legislativo 03 de 2017, art. 2), por haber dejado de asistir, desde el comienzo de las sesiones de la legislatura 2019-2020, a seis (6) reuniones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y de actos legislativos, causal prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Las solicitudes de pérdida de investidura**

#### **1.1. Expediente No. 11001-03-15-000-2019-03996-00, solicitante Procuraduría General de la Nación**

El 3 de septiembre de 2019, la Procuraduría General de la Nación, a través del Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, debidamente facultado por el



numeral 10 del artículo 30 del Decreto Ley 262 de 2000<sup>1</sup> y por el artículo 303 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, solicitó a esta Corporación: i) la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico, Seuxis Paucias Hernández Solarte, para el período constitucional 2018-2022, en representación del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC, con fundamento en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, por haber dejado de asistir, sin mediar justificación alguna, a las sesiones plenarias del 23 de julio, 30 de julio, 31 de julio, 5 de agosto, 14 de agosto y 20 de agosto de 2019, y/o las que se lleguen a probar adicionalmente durante el trámite de la presente solicitud<sup>3</sup>; y ii) que se ordene la cancelación de la credencial del mencionado congresista, que lo acredita como Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico, para el período constitucional 2018-2022.

Los sustentos de la petición fueron los siguientes:

Con ocasión del Acto Legislativo 03 de 2017<sup>4</sup>, por medio del cual, se reguló el componente de *reincorporación política* que hizo parte del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto* firmado por el Estado colombiano y la organización armada FARC-EP, en el que se dispuso la participación en la vida democrática del país de sus excombatientes, y se asignó cinco (5) curules tanto en Senado como en Cámara de Representantes, a este grupo desmovilizado, el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC, inscribió por la circunscripción territorial del departamento del Atlántico al señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, como candidato a la Cámara de Representantes para las elecciones del 11 de marzo de 2018. Como consecuencia de lo anterior, el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución No. 1597 del 19 de julio de 2018, le asignó una curul en la Cámara de Representantes y le expidió la correspondiente credencial que lo acreditaba como miembro de dicha Corporación.

Informa que el señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, no tomó posesión el 20 de julio de 2018, por estar privado de la libertad con fines de extradición, sino después, cuando se le otorgó su libertad y se le permitió tomar posesión de su cargo el día 11 de junio de 2019, y como es de conocimiento público (hecho notorio), el 30 de junio de 2019, abandonó el esquema de seguridad y desde entonces, se desconoce su paradero, pues solo se sabe que se encontraba en el espacio de reincorporación de Tierra Grata del municipio de San Juan del Cesar, Departamento de la Guajira.

Indica que de acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, desde el inicio del primer período de sesiones ordinarias correspondiente a la legislatura 2019-2020, el señor Hernández Solarte inasistió a seis (6) reuniones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y de actos legislativos,

<sup>1</sup> Artículo 30. **Funciones de intervención judicial en procesos contencioso administrativos.** Los procuradores delegados ejercen las siguientes funciones de intervención judicial en procesos contencioso administrativos:  
(...)

10. Promover las acciones de pérdida de investidura conforme a la ley (...).

<sup>2</sup> Artículo 303. **Atribuciones del Ministerio Público.** El Ministerio Público está facultado para actuar como demandante o como sujeto procesal especial y podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales.

<sup>3</sup> Folios 1 a 12 del cuaderno No. 3 del expediente.

<sup>4</sup> "Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".



por lo que, no ha dado cumplimiento a su obligación principal de Congresista, cual es, asistir a las sesiones en pleno, tal como lo prescribe el artículo 268, numeral 1º de la Ley 5ª de 1992.

Concluye que para este ente de control, están configurados todos los elementos para que se decrete la pérdida de investidura del Representante a la Cámara, Seuxis Paucias Hernández Solarte, de conformidad con la causal prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, toda vez que, a la fecha de presentación de la solicitud, no ha asistido en el mismo período de sesiones comprendido entre el 20 de julio al 16 de diciembre de 2019, a seis (6) reuniones plenarias donde se votaron proyectos de ley y de acto legislativo, los cuales relaciona. Agrega que estas ausencias no se encuentran justificadas ni han sido producto de un hecho constitutivo de fuerza mayor, pues, *“fue un acto voluntario suyo retomar las armas, para dejar a un lado los compromisos con su Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común -FARC-”*.

## **1.2. Expediente No. 11001-03-15-000-2019-04010-00, solicitante, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes**

El 4 de septiembre de 2019, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes elegida para la legislatura 2019-2020, con fundamento en la causal establecida en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, como la del numeral 6º del artículo 296 de la Ley 5ª de 1992, y el deber impuesto por el artículo 299 del reglamento, pidió decretar la pérdida de investidura del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, en su calidad de Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico, para el período 2018-2022<sup>5</sup>.

Con el escrito contentivo de la solicitud, se allegaron los correspondientes documentos<sup>6</sup>, entre ellos, las actas de las sesiones con las que se pretende acreditar la causal invocada.

Se argumenta que la inasistencia injustificada a las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes del señor Seuxis Paucias Hernández, se adecúa a los presupuestos fácticos para decretar la pérdida de su investidura, toda vez que, de acuerdo con los documentos que se aportan, el señor Hernández Solarte, desde el inicio de la legislatura 2019-2020 (20 de julio de 2019), no ha registrado asistencia alguna, por lo que, ha completado seis (6) reuniones plenarias sin asistir, en las que se han votado proyectos de acto legislativo y proyectos de ley. De igual manera, informa que el mencionado congresista no presentó excusas o justificación alguna por su inasistencia, razón por la cual, procede la solicitud invocada conforme a lo establecido en el numeral 2º del artículo 183 y el artículo 184 de la Constitución Política, y a los artículos 90, 270, 296.6, 299 y 300 de la Ley 5ª de 1992<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Folios 1 a 4 del cuaderno No. 1.

<sup>6</sup> Folios 5 a 46 del cuaderno No. 1

<sup>7</sup> *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”*.

Diario Oficial No. 40.483 de 18 de junio de 1992. Ley Orgánica del Congreso de la República. En adelante L.O.C.



### 1.3. Expediente No. 11001-03-15-000-2019-04011-00, solicitante Diana Sofía Nítola Vianchá

El 4 de septiembre de 2019, la ciudadana Diana Sofía Nítola Vianchá, también radicó, ante esta Corporación, solicitud de pérdida de investidura del Representante a la Cámara, Seuxis Paucias Hernández, teniendo en cuenta que “*como se constatará en los registros de asistencia solicitados como prueba, el señor Hernández Solarte no ha asistido los días 23, 30 y 31 de julio; y 5, 6, 13, 14, 20 y 21 de agosto*”<sup>8</sup>, a las sesiones plenarias de la legislatura 2019-2020, lo cual trae como consecuencia, la configuración de la causal de pérdida de investidura a que se refiere el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política.

## 2. Trámite procesal

### 2.1. Admisión de la solicitud

Mediante auto de tres (3) de septiembre de 2019, dictado por el magistrado sustanciador, dentro del proceso con Radicado No. 11001-03-15-000-2019-03996-00, se admitió la solicitud de pérdida de investidura presentada por la Procuraduría General de la Nación contra el señor Seuxis Paucias Hernández Solarte. Como quiera que esta autoridad manifestó desconocer el lugar para llevar a cabo la notificación de dicho proveído al demandado, se dispuso que, por Secretaría General de la Corporación, se elaborara el edicto emplazatorio y se emitieran los oficios correspondientes a fin de que la parte interesada procediera a efectuar las publicaciones de que trata el artículo 108, en concordancia con el artículo 293 del Código General del Proceso, aplicable a esta clase de procesos por expreso mandato del artículo 21 de la Ley 1881 de 2018<sup>9</sup>.

Con providencia del 12 de septiembre de 2019, se decretó la acumulación de procesos frente al radicado No. 11001-03-15-000-2019-03996-00 (principal), de los expedientes Nos. 11001-03-15-000-2019-04010-00 (Mesa Directiva de la Cámara de Representantes) y 11001-03-15-000-2019-04011-00 (Diana Sofía Nítola Vianchá)<sup>10</sup>. En tal sentido, se ordenaron las notificaciones de ley.

Una vez surtido el emplazamiento y allegadas las publicaciones correspondientes, mediante auto de 25 de noviembre de 2019, se designó al abogado Gustavo Enrique Gallardo Morales como *Curador Ad litem* para representar los intereses del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, en calidad de defensor de oficio, tal como lo dispone el artículo 48.7 del CGP<sup>11</sup>. En la misma fecha, el abogado Gallardo Morales tomó posesión del cargo de Auxiliar de Justicia, según consta a folio 119 del cuaderno No. 3 del expediente.

El 2 de diciembre de 2019, dentro del término establecido en el artículo 10 de la Ley 1881 de 2018<sup>12</sup>, para contestar la solicitud de pérdida de investidura, el *Curador Ad litem* Dr. Gustavo Enrique Gallardo, presentó su escrito de oposición<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Folios 1 y siguientes del cuaderno No. 2.

<sup>9</sup> Folios 36 y 27 del cuaderno No. 3.

<sup>10</sup> Folios 58 a 60 del cuaderno No. 3.

<sup>11</sup> Folios 117 y 118 del cuaderno No. 3.

<sup>12</sup> Ley 1881 de 2018, art. 10: “*El congresista dispondrá de los cinco (5) días siguientes, contados a partir de la fecha de notificación, para referirse por escrito a lo expuesto en la solicitud. Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes, en los artículos del artículo siguiente*”



## 2.2. El escrito de oposición

Indicó el memorialista que existe coincidencia en las tres (3) solicitudes de pérdida de investidura, en cuanto a la narración fáctica que sustenta las peticiones, las cuales están relacionadas con la inasistencia del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, como Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico para el período constitucional 2018-2022, a las sesiones plenarias de dicho cuerpo legislativo, en las fechas relacionadas. Por lo tanto, estima que en su condición de *Curador Ad litem* se atenderá *“a lo que se logre probar mediante los medios lícitos y legales que se alleguen de manera oportuna al presente diligenciamiento y que harán parte del debate probatorio”*.

Frente a las pretensiones de los convocantes, señaló que se refieren únicamente a la causal segunda del artículo 183 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2009, según el cual, “los congresistas perderán su investidura: (...) 2. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de actos legislativos o mociones de censura”. En consecuencia, consideró que esta es la única pretensión sobre la cual versará el debate contencioso en el presente proceso de pérdida de investidura y no sobre los derechos adquiridos por el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC contenidos en el Acto Legislativo 03 de 2017.

Sostuvo que es necesario esperar la totalidad de los documentos que acrediten la inasistencia del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte a seis (6) reuniones plenarias en las que se hubieren votado proyectos de actos legislativos o mociones de censura pues, en su criterio, debe existir plena prueba de ello. Finalmente, expresó que *“en la presente solicitud, no se avizora ninguna causal de nulidad, por cuanto se observa después de realizar el estudio de las diligencias, total apego a las normas constitucionales y legales, así como el respeto al debido proceso y derecho fundamental de defensa del señor SEUXIS PAUCIAS HERNÁNDEZ SOLARTE”*.

## 2.3. Auto que decreta pruebas

Mediante proveído de 30 de enero de 2020, y con fundamento en lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1881 de 2018, se decretaron las pruebas dentro del proceso de pérdida de investidura adelantado contra el señor Seuxis Paucias Hernández Solarte<sup>14</sup>. En el mismo auto se dispuso que, una vez allegadas las pruebas decretadas, se corriera el traslado de las mismas por el término de tres (3) días, para garantizar el derecho de defensa y contradicción.

Recaudado el material probatorio y surtido el traslado a las partes<sup>15</sup>, el despacho del magistrado sustanciador profirió auto el 27 de febrero de 2020, a través del cual, fijó el día miércoles 18 de marzo de 2020 a las 11:00 a.m., para llevar a cabo la Audiencia Pública de que trata el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018<sup>16</sup>. No obstante, por razones

<sup>13</sup> Folios 127 a 129 del cuaderno No. 3.

<sup>14</sup> Folios 137 a 141 del cuaderno No. 3.

<sup>15</sup> Fijaciones en lista No. 033 de 4 de febrero de 2020 y No. 063 de 18 de febrero de 2020 ((Fls. 148 y 194 del cuaderno No. 3).

<sup>16</sup> Folio 200 del cuaderno No. 3.



de la suspensión de términos judiciales ordenados en los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11557 de 2020, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, con ocasión de la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, y declarada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia sanitaria de salud pública de impacto mundial, no se pudo desarrollar la diligencia programada para esa fecha. Una vez levantada la suspensión de términos, mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, el despacho mediante auto de 10 de julio de 2020, fijó para el día miércoles 22 de julio de la presente anualidad a las 8:00 a.m., la realización de la audiencia pública.

#### 2.4. La audiencia pública

La audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018 se llevó a cabo de manera virtual<sup>17</sup>, el 22 de julio de 2020 con la presencia de los magistrados que conforman esta Sala Especial de Decisión de pérdida de investidura, y la intervención de los solicitantes: **i)** Vladimir Fernández Andrade en su condición de Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, **ii)** Diana Sofía Nítola Vianchá y, **iii)** del apoderado de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, Dr. Navik Said Lamk Espinosa; de la señora Procuradora Segunda Delegada ante esta Corporación, en calidad de agente del Ministerio Público, y del *Curador Ad Litem* del demandado, Seuxis Paucias Hernández Solarte.

Los escritos de intervención fueron allegados a través del correo electrónico de la Secretaría General de la Corporación, y se resumen de la siguiente manera:

1.- El señor **Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado**, en representación de la Procuraduría General de la Nación, señala que está acreditada la condición de congresista del demandado, Seuxis Paucias Hernández Solarte, así como la inasistencia durante el primer período de sesiones de la legislatura 2019-2020, a seis (6) reuniones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y de actos legislativos.

Relaciona *in extenso* las pruebas documentales allegadas al proceso, y con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación, analiza cada uno de los elementos constitutivos de la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.2 de la Constitución Política, los cuales, considera que están acreditados en el presente caso.

En punto del elemento subjetivo de la causal, argumenta, que no se logró desvirtuar que las ausencias del señor Hernández Solarte hayan sido justificadas, o que hubieren ocurrido por motivos de fuerza mayor, pues, “no obra prueba en el expediente que permita constatar que las inasistencias se produjeron por amenazas a la vida e integridad personal o por persecución política”. Indica, que la inasistencia se produjo por decisión propia (libre y consciente) del demandado, según se puede deducir de los documentos que reposan en el expediente, tales como, la copia del auto TP-SA 289 de 13 de septiembre de 2019; la Resolución No. 2651 de 5 de noviembre de 2019; y el

<sup>17</sup> Disponible en el siguiente enlace: <https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/8a83c6e2-2bbf-4fd8-8ef1-e7f24ad6de6d?vcpubtoken=1b1e3912-fd64-44bc-8e43-94a14f2a4367>.



oficio suscrito por la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección.

A juicio del solicitante, la conducta atribuida al demandado fue cometida a título de dolo, en cuanto que el congresista “era consciente de la situación”, y de manera libre y voluntaria no asistió a ninguna de las sesiones plenarias y emprendió la huida para retomar las armas. Con fundamento en lo anterior, reitera la solicitud de pérdida de investidura del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la C.P., y la cancelación de la respectiva credencial.

2.- La señora **Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado**, en calidad de agente del ministerio público, considera que se encuentra plenamente acreditado que el demandado, en su condición de integrante del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), no asistió a las sesiones plenarias que se celebraron el 23, 30, 31 de julio, 5, 14, 20, 26, y 27 de agosto y 2 de septiembre de 2019, y no justificó su inasistencia, como tampoco la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor, que le imposibilitaran el cumplimiento de su deber funcional. Argumenta que la conducta del demandado es dolosa, en tanto, concurren los elementos cognoscitivo y volitivo para la declaratoria de la responsabilidad subjetiva. Esto por cuanto, el señor Hernández Solarte, hizo dejación de las armas, y se incorporó a la vida política en el marco de un proceso de negociación para la construcción de una paz estable y duradera y, sin embargo, dejó de asumir la obligación de asistir, en su condición de congresista, a las sesiones plenarias correspondientes al primer período de la legislatura 2019-2020.

Para el Ministerio Público están demostrados los supuestos normativos para que se declare la pérdida de investidura del demandado con fundamento en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política.

3.- El **Curador Ad litem** del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte indica en su escrito lo siguiente: “(...) respecto a los hechos planteados en las demandas acumuladas, me permito señalar que me atenderé a lo que se logre probar mediante los medios lícitos y legales que se alleguen de manera oportuna al presente diligenciamiento y que harán parte del acervo probatorio”.

Luego de referirse al carácter fundamental del derecho a la participación política de los ex miembros de las FARC-EP, finalizado el proceso de dejación de armas, señala que “la curul que se encuentra en disputa es indispensable para el desarrollo de la actividad política del nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, pues hace parte de los 10 escaños asignados en virtud del acuerdo y responde como asevera la Corte, al promedio de parlamentarios de un partido minoritario y como garantía mínima para igualar las condiciones de su representación en el Congreso”. Hace mención al Acto Legislativo 03 de 2017 que “busca abrir un espacio de participación en la vida política del país a quienes harán parte del partido o movimiento político que conformen las FARC-EP, de esto surge la necesidad de diseñar y garantizar espacios de participación política para quienes se encuentran en tránsito hacia la legalidad, en virtud de un acuerdo de paz”.



Reitera que el presente asunto se contrae a determinar si operó la causal del numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, y no determinar los derechos del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, derivados del Acto Legislativo 03 de 2017. Finalmente agrega, como lo señaló en su escrito de oposición, que la presente actuación se ha adelantado conforme a las normas constitucionales y legales y las garantías al debido proceso y derecho de defensa del accionado.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala Veintidós Especial de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado es competente para conocer, en primera instancia, de la solicitud de pérdida de la investidura formulada por la Procuraduría General de la Nación, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y por la ciudadana Diana Sofía Nítola Vianchá contra el señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, Representante a la Cámara por el período constitucional 2018-2022, con fundamento en los artículos 184 y 237 numeral 5º de la Constitución Política, 37 numeral 7º de la Ley 270 de 1996, el numeral 6º del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, así como el artículo 1º del Acuerdo 11 de 2018<sup>18</sup> de la Sala Plena del Consejo de Estado y el artículo 33 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019<sup>19</sup>, proferido por la misma Sala.

### 2. Oportunidad del medio de control

El artículo 6º de la Ley 1881 de 2018, establece que la solicitud de pérdida de investidura deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho generador de la causal, *so pena* que opere la caducidad. En el presente asunto, el primer hecho generador que se aduce por los actores, data del 23 de julio de 2019 y, como las solicitudes se presentaron el 3<sup>20</sup> y 4<sup>21</sup> de septiembre de 2019, se concluye, que las acciones públicas fueron ejercidas dentro de la oportunidad señalada en la ley.

### 3. Legitimación en la causa y acreditación de la calidad de Congresista

#### 3.1. Legitimación en la causa por activa

**3.1.1. La Procuraduría General de la Nación**, a través del Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, está legitimada para promover el presente juicio de pérdida de investidura, de conformidad con el artículo 277 superior, el numeral 10 del artículo 30 del Decreto 262 de 2002 y el artículo 303 de la Ley 1437 de 2011.

**3.1.2. La Mesa Directiva de la Cámara de Representantes** elegida para la Legislatura 2019-2020, de igual manera, está legitimada para presentar la solicitud de pérdida de

<sup>18</sup> “Por medio del cual se conforman las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura de que trata el artículo 2º de la Ley 1881 de 15 de enero de 2018 y se reglamenta su funcionamiento”.

<sup>19</sup> Reglamento Interno del Consejo de Estado, publicado en el Diario Oficial 50913 del 1º de abril de 2019, en el que se incluyen, entre otros, el Acuerdo 011 del 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 2º de la Ley 1881 de 2018 y se reglamenta su funcionamiento.

<sup>20</sup> Por la Procuraduría General de la Nación. Folio 1 del cuaderno No. 3.

<sup>21</sup> Por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y por la ciudadana Diana Sofía Nítola Vianchá. Folio 1 de los cuadernos Nos. 1 y 2, respectivamente.



investidura, en cumplimiento del deber impuesto por el artículo 299 del Reglamento del Congreso de la República<sup>22</sup> y en los términos del artículo 143 de la Ley 1437 de 2011.

**3.1.3. La ciudadana Diana Sofía Nítola Vianchá**, es titular de esta causa por activa, ya que esta es una acción pública que puede ser ejercida por cualquier ciudadano, de conformidad con la facultad que le otorga el artículo 40 constitucional en su numeral 6º, en armonía con el artículo 143 de la ley 1437 de 2011<sup>23</sup>.

### 3.2. Legitimación en la causa por pasiva

La condición congresual del ciudadano Seuxis Paucias Hernández Solarte se sustentó en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y el grupo guerrillero FARC-EP, cuyo contenido comprendió cinco (5) ejes temáticos, uno de los cuales, fue el de la *participación política*. Ciertamente, según el punto 3.2.1.2., del Acuerdo Final, las partes acordaron que una vez firmado este documento y después de efectuada la dejación de armas por parte de las FARC-EP, con el fin de facilitar la transición a la vida política y asegurar un escenario para la promoción de su plataforma ideológica, el Gobierno Nacional pondría en marcha las reformas constitucionales y legales necesarias para garantizar, mediante una fórmula transitoria, la representación política en el Congreso de la República al nuevo partido o movimiento político, que se creare, durante dos períodos constitucionales a partir del 20 de julio de 2018.

En desarrollo de este marco normativo, el Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento del Acto Legislativo 03 de 2017, expidió la Resolución No. 1597 de 19 de julio de 2018<sup>24</sup>, a través de la cual, asignó al señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, una (1) curul en la Cámara de Representantes, para el período 2018-2022, por el departamento del Atlántico, en representación del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC<sup>25</sup>, y la respectiva credencial<sup>26</sup>, tomando posesión del cargo el 11 de junio de 2019<sup>27</sup>, ante la imposibilidad de hacerlo al inicio del periodo congresual, por motivos de fuerza mayor, dado que se encontraba privado de la libertad con fines de extradición<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> **ARTÍCULO 299. SOLICITUD OBLIGATORIA DE LA MESA DIRECTIVA.** <Apartes tachados declarados INEXEQUIBLES> En los eventos indicados si la decisión fuere desfavorable al Congresista, la respectiva Mesa Directiva tendrá la obligación de enviar, al día siguiente la solicitud motivada para que sea decretada por el Consejo de Estado la pérdida de la investidura. A la solicitud se anexarán las actas y documentos del caso.

<sup>23</sup> CN., art. 40.- Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)

6º) Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

Esta norma debe interpretarse, para el caso, en armonía con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 1881 de 2018.

<sup>24</sup> "Por medio de la cual se asignan unas curules en Senado de la República y Cámara de Representantes, período constitucional 2018-2022, al PARTIDO FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN –FARC-, en cumplimiento de lo establecido en el Acto Legislativo 03 de 2017" (folios 194 a 196 del cuaderno anexo No.1).

<sup>25</sup> Mediante Resolución No. 2691 de 31 de octubre de 2017 el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común- FARC (folios 169 a 193 del cuaderno anexo No.1). Este partido, surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, una vez finalizado el proceso de dejación de las armas, en los términos del "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", suscrito el 24 de noviembre de 2016.

<sup>26</sup> Folio 16 del cuaderno No. 3 y folio 8 del cuaderno No. 1.

<sup>27</sup> Folios 17 y 10 de los cuadernos 3 y 1, respectivamente.

<sup>28</sup> Así lo señaló la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 28 de mayo de 2019, al decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la mesa Directiva de la Cámara de Representantes contra la sentencia proferida el día 20 de febrero de 2019 por la Sala Séptima Especial de Decisión de Pérdida de Investidura de esta Corporación, en el juicio de pérdida de investidura contra el señor Seuxis Paucias



### 3. Problema jurídico

Conforme a los planteamientos expuestos por los solicitantes, corresponde a la Sala determinar si el señor Seuxis Paucias Hernández, en su condición de Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico, dejó de asistir, sin justificación alguna, a seis (6) sesiones plenarias durante el período legislativo comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2019, donde se votaron proyectos de ley, de actos legislativos o mociones de censura, que en los términos del numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, configurarían la pérdida de su investidura.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá al alcance de la causal invocada de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación y, seguidamente decidirá el caso concreto.

### 4. Marco normativo y jurisprudencial de la pérdida de investidura y la causal prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política

#### 4.1. La institución jurídica de la pérdida de investidura

Dada la necesidad de dignificar el Congreso de la República y revitalizar el sistema político, la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 1979, a la sazón, declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia<sup>29</sup>, en vigencia del régimen constitucional anterior, consagró la institución de la pérdida de investidura de los congresistas, bajo la óptica de dos causales dirigidas a sancionar el indebido ejercicio de la actividad parlamentaria a saber: a) la violación del régimen de incompatibilidades y el conflicto de interés y b) la inasistencia a las sesiones en un período legislativo anual<sup>30</sup>. Incluso, su origen se encuentra, mucho antes, en el Decreto 3485 de 1950 expedido por el presidente Laureano Gómez, que con las modificaciones introducidas por el decreto 2089 de 1953 rigió hasta el advenimiento de la ley 8.ª de 1958. Esta figura fue retomada en el artículo 183 de la Constitución Política de 1991, como un mecanismo dirigido a depurar las costumbres políticas y preservar la legitimidad del Congreso. Se trata entonces, como lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>31</sup>, de una “herramienta mediante la cual el constituyente buscó asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los representantes elegidos popularmente” y “constituye uno de los mecanismos de la democracia participativa y deliberativa, que permite a los ciudadanos ejercer directamente un control sobre sus representantes por

---

Hernández Solarte por la causal prevista en el numeral 3 del artículo 183 de la Constitución Política y el artículo 296.7 de la Ley 5 de 1992, es decir, por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras o de la fecha en que fuere llamado a posesionarse. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-03883-01(PI).

<sup>29</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 3 de noviembre de 1981.

<sup>30</sup> **ARTICULO 13.** Son causales de pérdida de la investidura de congresista:

1º. La infracción al régimen de incompatibilidades y al de conflictos de interés previstos en la Constitución;

2º. Faltar en un período legislativo anual, sin causa justificada, a ocho de las sesiones plenarias en que se voten proyectos de actos legislativos o de ley.

Corresponde al Consejo de Estado declarar la pérdida de la investidura

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-501 de 6 de agosto de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.



causales precisas de rango constitucional, y desarrolladas mediante la ley, encaminadas a preservar la integridad de la función de representación política”.

Las causales que pueden llevar a la declaratoria de pérdida de investidura de los congresistas, están previstas en los artículos 183 superior, 109 modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2009<sup>32</sup> y 110 de la Constitución Política<sup>33</sup>. Por su parte, el legislador con el objeto de desarrollar este instituto jurídico, expidió la Ley 1881 de 2018<sup>34</sup>, “*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*”. Esta normativa derogó la Ley 144 de 1994, que consagraba el procedimiento y, en su artículo 1º, modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019, estableció:

*“Artículo. 1º. 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 gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.*

*Se observará el principio del debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política (...). .*

De otro lado, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido prolija en decantar este instituto jurídico y, en reiteradas oportunidades ha señalado, que es un juicio ético sobre el comportamiento de los congresistas<sup>35</sup> y constituye “*una ampliación de los mecanismos de participación democrática, que busca la sujeción del congresista a los límites fijados en el ordenamiento constitucional, y desterrar prácticas indebidas, depurar conductas indecorosas, evitar abusos de poder con fines personales, garantizar el interés público y recuperar el prestigio del órgano legislativo*”<sup>36</sup>.

Se tiene entonces que, el juicio de pérdida de investidura es una manifestación del principio de la participación democrática, a través del cual, los ciudadanos ejercen un control político dirigido a preservar la dignidad de la función congresual. Es un proceso autónomo, de carácter sancionatorio y de naturaleza jurisdiccional, que busca castigar la defraudación de la confianza puesta por los electores en su representante elegido popularmente y garantizar la transparencia en el desempeño de la tarea legislativa.

<sup>32</sup> **ARTICULO 109.** <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.  
(...)

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, **la violación de los toques máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada**, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

<sup>33</sup> **ARTICULO 110.** Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas **hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley.** El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

<sup>34</sup> Diario Oficial No. 50.477 de 15 de enero de 2018.

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Primera Especial de Decisión. Sentencia de 4 de octubre de 2018. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02151-00(PI). M.P: María Adriana Marín.

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 28 de mayo de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-03883-01(PI). M.P: William Hernández Gómez.



#### 4.2. La causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.2 superior

El artículo 183.2 de la Constitución Política, sanciona la inasistencia a las sesiones del congreso, en la medida que asistir a las mismas, constituye un deber derivado de la función que asume quien es elegido congresista y toma posesión de la curul. El congresista pierde su investidura cuando con su conducta omisiva afecta el cumplimiento de las competencias propias del órgano legislativo, que a través de su presencia contribuye a la formación de la voluntad democrática traducida en la expedición de las leyes, actos reformativos de la constitución o mociones de censura.

El texto constitucional preceptúa:

**“ARTICULO 183.** *Los congresistas perderán su investidura:*

(...)

2º) *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 2ª) y 3ª) no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor”.*

Esta causal también se encuentra prevista en el numeral 6º del artículo 296 de la Ley 5ª de 1992<sup>37</sup>, 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.*

(...).”

De acuerdo con el párrafo primero del mencionado artículo, esta causal no tendrá aplicación cuando medie fuerza mayor.

Ahora bien, la asistencia a las sesiones por parte de los Congresistas está consagrada como un deber en el numeral 1º del artículo 268 de la Ley 5ª de 1992, que a la letra reza:

**“ARTÍCULO 268. DEBERES.** *Son deberes de los Congresistas:*

1. *Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte.”*

En relación con las excusas que justifican las ausencias de los congresistas a las sesiones, el artículo 90 de la mencionada Ley 5ª de 1992, señala, que además del caso fortuito y la fuerza mayor, son excusas aceptables: i) la incapacidad física debidamente comprobada; ii) el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso; y iii) la autorización expresada por la Mesa Directiva o el presidente de la respectiva corporación, en los casos indicados en el mismo Reglamento. En la citada norma se establece el procedimiento para el trámite administrativo de las excusas por inasistencia, las que, conforme al párrafo del mencionado artículo 90, se deben enviar a la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva Cámara, cuyo

<sup>37</sup> Ley Orgánica del Congreso de la República.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03996-00  
(Acumulado No. 1 Rad: 11001-03-15-000-2019-04010-00  
Acumulado No. 2. Rad: 11001-03-15-000-2019-04011-00)  
Demandante: Procuraduría General de la Nación y Otros

dictamen será presentado a la Mesa Directiva *“la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley”*<sup>38</sup>.

En este orden, el artículo 271 *ejusdem*, dispone que la falta de asistencia de los congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones sociales, sin perjuicio de la pérdida de la investidura, cuando hubiere lugar. Y, esto último acontece, cuando en el juicio de responsabilidad subjetiva que se adelante en su contra, conforme al procedimiento señalado en la Ley 1881 de 2018, se demuestre, que con su conducta dolosa o gravemente culposa, incurrió en la causal prevista en la Constitución Política.

#### **4.3. El alcance hermenéutico de la causal de pérdida de investidura del artículo 183.2 de la Constitución, según la jurisprudencia del Consejo de Estado**

El propósito del Constituyente al establecer esta causal, fue el de erradicar el ausentismo parlamentario<sup>39</sup>, a través del castigo por el incumplimiento del deber constitucional que tienen los congresistas, de acuerdo con el artículo 114 superior de: i) reformar la Constitución, ii) hacer las leyes y iii) ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Estas funciones constitucionalmente atribuidas a los congresistas, a su vez, se encuentran previstas en el artículo 6º de la Ley 5 de 1992<sup>40</sup>.

En punto de los elementos que configuran la citada causal, la jurisprudencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>41</sup> y las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado<sup>42</sup>, han reiterado la concurrencia de los siguientes supuestos: i) la inasistencia del congresista; ii) que el ausentismo ocurra en el mismo período de sesiones; iii) que las seis (6) sesiones a las que deje de asistir, sean de reuniones plenarias; iv) que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de

<sup>38</sup> Mediante la Resolución MD No. 0665 del 23 de marzo de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, reglamentó y unificó el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los Representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y su correspondiente descuento en la nómina.

<sup>39</sup> Así lo señaló la Sala Plena en sentencia de 19 de noviembre de 2019 dictada dentro del proceso con número de radicación 11001-03-15-000-2018-02405-01. M.P: Rocío Araújo Oñate. Actor: Leonel Ortiz Solano Demandado: Raymundo Elías Méndez Bechara.

<sup>40</sup> **ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO.** El Congreso de la República cumple:

1. **Función constituyente**, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. **Función legislativa**, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
3. **Función de control político**, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

(...).

<sup>41</sup> Cfr., entre otras decisiones: Sentencia de 1 de agosto de 2017. Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI). M.P: Danilo Rojas Betancourth. Actor: FABIO MAURICIO OCHOA QUIÑONEZ Demandado: MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUÉLLAR; sentencia de 5 de febrero de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02035-01(PI). M.P: Stella Jeannette Carvajal Basto. Actor: SERGIO ANDRÉS AYALA VILLOTA Demandado: CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR; sentencia de 27 de marzo de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02151-01(PI). M.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Actor: RICARDO ANDRÉS RAMÍREZ CRUZ Demandado: NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO; sentencia de 7 de mayo de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI). M.P: Julio Roberto Piza Rodríguez. Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS; sentencia de 19 de noviembre de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02405-01.M.P: Rocío Araújo Oñate. Actor: Leonel Ortiz Solano Demandado: Raymundo Elías Méndez Bechara.

<sup>42</sup> Cfr., entre otras decisiones: Sala Primera Especial de Decisión. Sentencia de 4 de octubre de 2018. Radicación número: 11001-03-15-000- 2018-02151-00(PI) M.P: María Adriana Marín. Demandante: RICARDO ANDRÉS RAMÍREZ CRUZ Demandado: NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO; Sala veintisiete Especial de Decisión. Sentencia de 21 de junio de 2018. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI) M.P: Rocío Araújo Oñate. Actor: ADRIANA MARÍA POSSO RODRÍGUEZ Demandado: DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ.



censura y, v) que la ausencia no esté justificada o no se hubiera producido por motivos de fuerza mayor.

En sentencia de 1º de agosto de 2017<sup>43</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, fijó su alcance a partir del ejercicio hermenéutico sobre los elementos necesarios para que se configure la causal, así:

### **1. La inasistencia del congresista**

Frente a este primer elemento, a través de distintos métodos de interpretación del enunciado “*inasistencia*”, la Sala concluyó, que dicha expresión “*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*”. Lo anterior quiere decir, “*que 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*”<sup>44</sup>.

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

Al respecto se indicó, que la ausencia relevante para la causal de pérdida de investidura, es aquella que ocurre en cualquiera de las sesiones del Congreso<sup>45</sup> que sean convocadas en un mismo período, siempre y cuando en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura<sup>46</sup>.

### **3. Que la inasistencia se verifique en seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura**

Se precisó que el ausentismo parlamentario que da lugar a la pérdida de investidura, es el relativo a las reuniones plenarias en que se voten, y no en las que simplemente se debatan, proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura. La inasistencia que se censura es aquella que entorpece el funcionamiento del órgano legislativo que afecta el desarrollo de la función congresual.

<sup>43</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI). En esta sentencia la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, bajo la normativa prevista en la Ley 144 de 1994, negó la pérdida de investidura del señor Manuel Antonio Carebilla Cuéllar, Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas.

<sup>44</sup> La Sala Doce Especial de Decisión de Pérdida de Investidura en sentencia de 20 de junio de 2018, en relación con el término “*inasistencia*” mencionado en la norma, añadió que debe entenderse que con esta expresión no se quiso significar “*no permanecer*” o “*no votar*”, sino “*no hallarse presente*” cuando la presencia del congresista es obligatoria.

<sup>45</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 5ª de 1992, las sesiones del Congreso se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

<sup>46</sup> La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la sentencia de 7 de mayo de 2019, dictada dentro del proceso con número de radicación: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI).Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, frente a este segundo supuesto, señaló, además, que el artículo 183.2 de la Constitución Política no exige que la inasistencia se presente en un determinado tipo de sesiones, por lo que, la inasistencia puede ocurrir en cualquiera de ellas, “*siempre que sean convocadas en un mismo periodo para votar proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura*”. Se indicó, que “*no es posible asimilar el periodo con la legislatura, ni tampoco es viable sumar las inasistencias de dos periodos de una misma legislatura, ni la inasistencia entre sesiones ordinarias y extraordinarias, pues esa interpretación desconocería el principio de legalidad en materia sancionatoria y desbordaría el entendimiento de la causal para extenderla a supuestos fácticos no regulados*”.



De otra parte, se señaló que los congresistas deben asistir a las sesiones plenarias en las que se voten cada uno de los componentes de los proyectos de ley y de acto legislativo, conforme avanza su trámite en el Congreso, pues, 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. Se consideró, además, que, como existe una unidad en todo proyecto de ley o de acto legislativo, los congresistas no solo están obligados a votar el articulado y el título del proyecto, sino también, los informes de i) ponencia, ii) conciliación y iii) objeciones presidenciales, y las proposiciones de archivo, pues son parte inescindible del trámite de cualquier proyecto de ley o acto legislativo (este último no admite el trámite de objeciones presidenciales), que se debaten y votan por separado.

Sobre la moción de censura, se agrega que, de acuerdo con el numeral 9º del artículo 135 de la Carta, es una facultad común a ambas cámaras<sup>47</sup>, y para su aprobación, se requiere del voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto.

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

En relación con este último supuesto, se indicó, que está relacionado con una condición subjetiva, consistente en la necesidad de evaluar *“la culpabilidad del demandado por tratarse de un régimen sancionatorio de carácter subjetivo<sup>48</sup>”*. De manera que, el juez del proceso de pérdida de investidura, debe analizar la conducta del congresista demandado para establecer si existe alguna razón que justifique su inasistencia a las reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura, toda vez que, *“la sanción no procede automáticamente solo porque se verifique que se configuran los primeros cuatro elementos que tipifican la causa”*. Así las cosas, se tiene que, la justificación es de carácter excepcional, pues, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación *“la vocación natural de un congresista es la de participar en los debates y en las decisiones propias del Congreso”<sup>49</sup>*.

Ahora bien, con posterioridad a este precedente de reiteración sistemática en la jurisprudencia de la Corporación, la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, profirió la sentencia de 5 de marzo de 2018<sup>50</sup>, en la que precisó el alcance

<sup>47</sup> C.N., art. 135. Son facultades de cada Cámara: 1. (...) 9. <Numeral modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

<sup>48</sup> Cita original: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de septiembre de 2016, Radicación número: 11001-03-15-000-2014-03886-00.

<sup>49</sup> Cita original: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de marzo de 2010. Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI), reiterada en la sentencia de 22 de noviembre de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00404-00(PI).

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura M.P: Gabriel Valbuena Hernández, sentencia de cinco (5) de marzo de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI). Mediante esta sentencia se decretó la pérdida de



de la expresión “*inasistir*” contenida en el numeral 2º del artículo 183 de la Carta Política, en el entendido que el cumplimiento del deber de asistir a una sesión del Senado de la República o de la Cámara de Representantes “*no se agota simple y llanamente con el hecho de responder el llamado a lista, sino que al ser la “sesión”, “un espacio de tiempo ocupado por una actividad”, tal como lo define el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, debe entenderse que la asistencia implica de suyo la presencia del parlamentario en la sesión*”. Por lo que, en criterio de la referida Sala, no puede considerarse que el congresista ha asistido a la sesión plenaria, cuando responde el llamado a lista y luego abandona el recinto, sin mediar una excusa o justificación, jurídicamente admisible para no permanecer en la sesión.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido consistente en sus elementos esenciales, en las decisiones proferidas con fundamento en la causal de pérdida de investidura del artículo 183.2 constitucional, cuyas líneas generales pueden encontrarse, entre otras providencias, en las sentencias del 13 de junio de 2018<sup>51</sup>, 5 de febrero de 2019<sup>52</sup>, 27 de marzo de 2019<sup>53</sup>, 7 de mayo de 2019<sup>54</sup> y 19 de noviembre de 2019<sup>55</sup>, a partir de las cuales, se puede sintetizar una hermenéutica, que es posible resumir así:

**i) Existe una relación entre el deber de asistir y el deber de votar<sup>56</sup>.** En el ejercicio congresual, la votación constituye uno de los indicadores de la presencia del parlamentario en el proceso de formación de la voluntad legislativa y, puntualmente, el registro del voto nominal, salvo prueba en contrario, indica la presencia del congresista en la sesión<sup>57</sup>.

No obstante, como la causal del artículo 183.2 superior se configura por la inasistencia del congresista a la plenaria, la falta de votación<sup>58</sup> no conlleva, necesariamente, la pérdida de investidura, pero sí constituye un hecho indicador de la ausencia del parlamentario<sup>59</sup>, salvo que se demuestre que estuvo presente en una votación nominal, pero no registró su voto, porque se encontraba impedido o incurso en cualquiera de los eventos que la Constitución o la ley los autoriza para abstenerse de votar.

**ii) Los asuntos que se someten a votación, determinan la configuración de la causal.** Una sesión en la cual únicamente se hayan votado impedimentos, no cuenta

---

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, por incurrir en la causal de pérdida de la investidura prevista en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución Política. Esta decisión fue confirmada mediante sentencia de 13 de junio de 2018 dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. M.P: Guillermo Sánchez Luque.

<sup>51</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00318-01(PI) Actor: JOHANN WOLFGANG PATIÑO CÁRDENAS. Demandado: LUZ ADRIANA MORENO MARMOLEJO. M.P: Guillermo Sánchez Luque

<sup>52</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02035-01(PI) Actor: SERGIO ANDRÉS AYALA VILLOTA Demandado: CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR. M.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>53</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02151-01(PI) Actor: RICARDO ANDRÉS RAMÍREZ CRUZ Demandado: NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO. M.P: Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>54</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI) Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS. M.P: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>55</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02405-01(PI) Actor: LEONEL ORTIZ SOLANO. Demandado: RAYMUNDO ELÍAS MÉNDEZ BECHARA. M.P: Rocío Araújo Oñate.

<sup>56</sup> L.O.C, arts.126, 127 y 268.1.

<sup>57</sup> Cfr., sentencia de 19 de noviembre de 2019.

<sup>58</sup> De acuerdo con el artículo 124 de la L.O.C, 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*”. Conc. Art. 293 *eiusdem*.

<sup>59</sup> Cfr., sentencia de 13 de junio de 2018.



para la configuración de la causal establecida en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, porque en ella no se están votando proyectos de ley, de actos legislativos o mociones de censura, que son asuntos que afectan la formación de la voluntad democrática<sup>60</sup>, mientras que, los impedimentos son cuestiones incidentales en el trámite legislativo o de control político.

**iii) El cumplimiento del deber congresal no se agota con la respuesta al llamado a lista<sup>61</sup>.** El parlamentario incurre en la causal de pérdida de investidura, en el evento en el que atienda el llamado a lista y, luego se retire de la plenaria, sin que medie excusa que justifique su ausencia<sup>62</sup>.

**iv) La asistencia del congresista no significa la permanencia en el recinto.** La causal de pérdida de investidura del artículo 183.2 superior no exige permanencia sino presencia del congresista en el desarrollo de la plenaria convocada para votar proyectos de acto legislativo, de ley o moción de censura. Esto quiere decir que, para la declaratoria de pérdida de investidura, no es relevante la ausencia temporal del congresista, cuando se demuestre que al menos realizó la *“votación o intervino o participó en los debates, en cualquiera de las formas que posibilita el proceso de formación legislativo y de control político”*<sup>63</sup>.

**v) La causal no afecta el derecho de oposición y la actuación de los partidos políticos con representación en el Congreso, a través del régimen de bancadas.** Esto significa que, *“El retiro de un congresista de una sesión plenaria en que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, en cumplimiento de una disposición de bancada por razones de tipo político, tales como oposición o minoría, no constituye una inasistencia para efectos de la causal de desinvestidura (arts. 107, 108 y 112 de la CN)”*<sup>64</sup>.

**vi) El principio de legalidad de la sanción, impone una interpretación restrictiva del enunciado normativo.** La literalidad de la disposición constitucional, esencialmente sancionatoria, no permite: i) asimilar el período con la legislatura; ii) sumar las inasistencias de dos (2) periodos de una misma legislatura, ni tampoco, iii) acumular la inasistencia entre sesiones ordinarias y extraordinarias. Una interpretación contraria *“desconocería el principio de legalidad en materia sancionatoria y desbordaría el entendimiento de la causal para extenderla a supuestos fácticos no regulados”*<sup>65</sup>.

En los anteriores términos se ha expuesto el criterio hermenéutico desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que tiene como fundamento que quienes ostentan la representación política en un estado social y democrático de derecho, no

<sup>60</sup> Cfr., sentencia de 27 de marzo de 2019.

<sup>61</sup> L.O.C. art. 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. Para el llamado a lista podrá emplearse por el Secretario cualquier procedimiento o sistema técnico que apruebe o determine la Corporación.

<sup>62</sup> Cfr., sentencias de 13 de junio de 2018, 5 de febrero de 2019 y 7 de mayo de 2019.

<sup>63</sup> Cfr., sentencias de 5 de febrero y 7 de mayo de 2019.

<sup>64</sup> Cfr., sentencia de 13 de junio de 2018.

<sup>65</sup> Cita original: Sentencias del 20 de junio de 2018, expediente N° 111001031500020180078200, MP Ramiro Pazos Guerrero, y del 27 de agosto de 2018, expediente N° 11001031500020180175700, M.P: Stella Jeannette Carvajal Basto. Reiteradas en sentencia de 7 de mayo de 2019 ya referenciada.



pueden sustraerse de las responsabilidades atribuidas para cumplir el mandato constitucional, según el cual, los senadores y representantes deben actuar “*consultando la justicia y el bien común*”<sup>66</sup>. El constituyente instituyó esta causal de pérdida de investidura con la finalidad de castigar el incumplimiento de las obligaciones congresuales, que por disposición de los artículos 2, 123 y 133 superiores, les compete a quienes ostentan esta dignidad. La sanción de la desinvestidura del congresista es una manifestación del principio de responsabilidad del servidor público.

## 5. El caso concreto

La Sala Veintidós Especial de Decisión debe establecer si dentro del presente juicio de responsabilidad subjetiva que se adelanta contra el ciudadano Seuxis Paucias Hernández Solarte, procede la declaratoria de la pérdida de investidura como Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico, con fundamento en la causal señalada en el artículo 183.2 de la Constitución Política, al haber inasistido a seis (6) sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo y de ley, en el período legislativo comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2019, como lo sostienen los solicitantes.

Para tal efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 164<sup>67</sup> del Código General del Proceso<sup>68</sup>, en adelante CGP, se tendrán en cuenta las pruebas que obran en el expediente, incluidas las copias aportadas por los solicitantes, conforme a lo dispuesto en los artículos 244<sup>69</sup> y 246<sup>70</sup> *ejusdem*, normativa aplicable a esta controversia por remisión del artículo 21 de la Ley 1881 de 2018<sup>71</sup>. A su vez, debe señalarse que para garantizar el derecho de contradicción y defensa del procesado se surtió el traslado de las pruebas recaudadas, mediante el auto de 30 de enero de 2020, conforme al artículo 110 del CGP, término durante el cual, no se cuestionó ni tachó de falso ninguno de los documentos que constan en el plenario.

Así las cosas, le corresponde a esta Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, estudiar si con fundamento en las probanzas válidamente aportadas al proceso, y bajo el principio de la libre apreciación de la prueba<sup>72</sup>, en el presente caso,

<sup>66</sup> C.N., art. 133. <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

<sup>67</sup> “Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho”.

<sup>68</sup> Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

<sup>69</sup> “(...)

La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad”.

<sup>70</sup> “Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia”.

<sup>71</sup> Ley 1881 de 2018, art. 21 “Para la impugnación de autos y en los demás aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de forma subsidiaria el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>72</sup> En el derecho colombiano el principio de la sana crítica o principio de la libre apreciación de la prueba está consagrado en el artículo 176 del CGP que establece “Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba”.



se configuran los elementos **objetivos** y **subjetivos** necesarios para decretar la desinvestidura del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, por incurrir en la causal prevista en el artículo 183.2 de la Constitución Política.

Por razones metodológicas, primero se analizarán los aspectos objetivos y, posteriormente, los componentes subjetivos de la causal.

### **5.1. Análisis de los presupuestos objetivos de la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.2 de la Constitución Política**

#### **Lo probado en el proceso**

Conforme a lo dispuesto en el decreto de pruebas, obran en el plenario los siguientes documentos:

- Certificaciones **S.G. CERTI.0272/2019 del 23 de agosto de 2019** y **S.G. CERTI.0016/2020 de 7 de febrero de 2020**, en las que constan que desde el inicio del primer período de sesiones de la legislatura 2019-2020, el señor Seuxis Paucias Hernández no registró su asistencia a las reuniones plenarias en las cuales se votaron proyectos de ley y de actos legislativos<sup>73</sup>.
- **Disco compacto** que contiene seis carpetas en las que constan los siguientes documentos<sup>74</sup>:

**Oficios** números **SbSG.2.1.-0568-19** de 1º de agosto de 2019, **SbSG.2.1.-0593-19** de 6 de agosto de 2019, **SbSG.2.1-0594-19** de 6 de agosto de 2019, **SbSG.2.1-0605-19** de 14 de agosto de 2019 y **SbSG.2.1-0632-19** de 23 de agosto de 2019, que contienen la certificación de asistencia a la sesión plenaria de los días 23, 30 y 31 de julio de 2019, 5 y 14 de agosto de 2019, respectivamente, el registro manual y la relación de los Representantes a la Cámara que no asistieron a dichas reuniones, incluidos los que presentaron excusas y aquellos que no lo hicieron.

**Registros electrónicos de asistencia y de votación** de las sesiones plenarias del 23, 30 y 31 de julio de 2019, 5, 14 y 20 de agosto de 2019, donde se votaron proyectos de ley y/o acto legislativo<sup>75</sup>.

- Certificación de asistencia, sesión por sesión, **SbSG.2.1 – 0042 – 2020 del 4 de febrero de 2020**, del Representante a la Cámara, Seuxis Paucias Hernández

---

Este principio, de arraigo en la tradición jurídica continental, supone, a diferencia de los sistemas que acogen la prueba legal o tasada, “la confianza del legislador hacia el juez en lo que atañe a la decisión sobre los hechos. Por ello, será el juez, o en su caso el jurado, quien decida sobre los hechos probados en el caso, a la luz de los elementos de juicio aportados al proceso, y sin indicaciones legales que le prescriban el resultado que debe atribuirse a la presencia de elemento de juicio alguno” (Ferrer Beltrán, Jordi, *La valoración racional de la prueba*, Colección Filosofía y Derecho, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 61).

<sup>73</sup> Folios 19 a 24 del cuaderno No. 3 y 99 a 107 del cuaderno anexo No. 1.

<sup>74</sup> Los discos compactos constan en los folios 25 del cuaderno No. 3 (aportado por la Procuraduría General de la Nación) y 17 del cuaderno No. 1 (allegado por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes). Los documentos aportados con las solicitudes, tienen el mismo contenido.

<sup>75</sup> Los registros de votación sobre proyectos de ley y/o actos legislativos, que constan en el documento, coinciden con las votaciones nominales que certificó el Subsecretario General (E) de la Cámara de Representantes en el documento S.G.CERTI.0272/2019 que consta en los folios 19 a 24 del cuaderno No. 3 del expediente.



Solarte por la circunscripción electoral del Atlántico, para el período constitucional 2018-2022<sup>76</sup>.

- **Copias de las órdenes del día de las sesiones plenarias** de la Cámara de Representantes correspondientes a las siguientes fechas: 23, 30 y 31 de julio; 5, 6, 13, 14, 20 y 21 de agosto y 2 de septiembre, todos de 2019<sup>77</sup>.
- **Oficio SbSG.2.1.-0081-20 de 6 de febrero de 2020<sup>78</sup>**, suscrito por el Subsecretario General de la Cámara de Representantes por medio del cual remitió, con destino a este proceso, copia de los registros electrónicos y manuales de votaciones realizadas entre el 23 de julio y el 02 de septiembre de 2019 en la Cámara de Representantes, período constitucional 2018-2022<sup>79</sup>.
- **Oficio SbSR 2.1.0010-2020 de 6 de febrero de 2020<sup>80</sup>**, suscrito por el Jefe (E) de la Sección de Relatoría del Congreso de la República, Cámara de Representantes, mediante el cual, informó al Secretario General de dicha Corporación, que las actas de las sesiones de plenaria correspondientes al primer periodo de la legislatura 2019-2020, para la fecha en la que fueron solicitadas, se encontraban en proceso de elaboración, para posteriormente ser publicadas en la Gaceta del Congreso<sup>81</sup>.
- **Oficio S.G. 2-0114.20 de 7 de febrero de 2020**, del Secretario General de la Cámara de Representantes por el cual, remitió copia en medio magnético de las grabaciones de audio y video de las sesiones plenarias correspondientes a las siguientes fechas: 23, 30 y 31 de julio; 5, 6, 13, 14, 20 y 21 de agosto y 2 de septiembre de 2019, en formato DVD<sup>82</sup>.

En este orden de ideas, lo primero que debemos señalar es que los anteriores medios de prueba son conducentes, pertinentes y útiles para acreditar con grado de certeza, cada uno de los presupuestos objetivos necesarios para que se configure la causal de pérdida de investidura por ausentismo parlamentario. Se trata de documentos auténticos que dan cuenta de la inasistencia del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte a las sesiones plenarias durante el primer período de la legislatura 2019-2020, de la siguiente manera:

<sup>76</sup> Folios 5 a 8 del cuaderno anexo No. 1.

<sup>77</sup> Folios 9 a 80 del cuaderno anexo No. 1.

<sup>78</sup> Cuadernos anexos Nos. 2, 3 y 4. Los datos registrados en el cuadro explicativo que contiene este oficio, coinciden con los que constan en los documentos que reposan en los discos compactos aportados al proceso por los solicitantes y que ya fueron enlistados en esta providencia.

<sup>79</sup> Registro de votación (software de conferencias DCN-SW BOSCH).

<sup>80</sup> Folio 1 del cuaderno anexo No. 1.

<sup>81</sup> Dentro de las pruebas decretadas mediante el auto de 30 de enero de 2020, el Despacho sustanciador solicitó a la Secretaría General de la Cámara de Representantes, copia de las gacetas en las que se publicaron las actas de las sesiones plenarias del 23, 30 y 31 de julio de 2019, 5, 6, 13, 14, 20 y 21 de agosto de 2019.

<sup>82</sup> Folios 180 a 182 del cuaderno No. 3 y folios 2 a 4 del cuaderno anexo No. 1.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03996-00  
 (Acumulado No. 1 Rad: 11001-03-15-000-2019-04010-00  
 Acumulado No. 2. Rad: 11001-03-15-000-2019-04011-00)  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación y Otros

**LEGISLATURA 2019-2020**  
**PRIMER PERÍODO DE SESIONES (Art. 138 CP)**  
**20 de julio de 2019-16 de diciembre de 2019**

	Fecha sesión	Acta No.	Asunto o tema de votación	Registro de asistencia y de votación	Presentó excusa	Oficio remitario <sup>83</sup>
1	20 de julio de 2019	69 <sup>84</sup>	Congreso en pleno	No	No	SbSG.2.1-0561-19 de julio 26 de 2019
2	23 de julio de 2019	70 <sup>85</sup>	-Articulado con proposiciones avaladas a los artículos 3,5,6,9 y otros, más artículo nuevo del <b>PL 287/18</b> -Articulado <b>Proyecto de Ley 327 de 2019</b> -Informe con el que termina la ponencia del <b>PL 020/18</b> -Bloque de artículos sin proposición <b>Proyecto de Ley 020/18</b> -Bloque de proposiciones sin aval <b>PL 020/18</b> -Bloque de artículos ponencia y con proposiciones avaladas y artículo nuevo <b>-PL 020/18</b> -Proposición artículo 10 <b>PL 020/18</b>	No	No	SbSG.2.1-0578-19 de agosto 01 de 2019
3	30 de julio de 2019	71 <sup>86</sup>	-Informe con el que termina la ponencia <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/19</b> -Proposición Artículo 2-HR German Navas y otros <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/19</b> -Proposición parágrafo artículo 1 sin aval <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/19</b> -Artículo 1 con proposiciones avaladas <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/19</b> -Reapertura artículo 1 <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/19</b> -Proposición artículo nuevo HR Juanita Goebertus <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/19</b> -Proposición artículo nuevo HR Harry González y otros avalada <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/2019</b>	No	No	SbSG.2.1-0593-19 de agosto 06 de 2019
4	31 de julio de 2020	72 <sup>87</sup>	-Reapertura artículo 1 <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/19</b> -Proposición sustitutiva Subcomisión <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/19</b> -Título y pregunta <b>Proyecto de Ley Orgánica 396/19</b> -Informe con el que termina la ponencia <b>Proyecto de Ley 232/18</b> -Informe con el que termina la ponencia <b>Proyecto de Ley 163/18</b> -Proposiciones sin aval <b>Proyecto de Ley 163/18</b> -Título y pregunta <b>Proyecto de Ley 163/18</b>	No	No	SbSG.2.1-0594-19 de agosto 06 de 2019
5	5 de agosto de 2020	73 <sup>88</sup>	-Informe con el que termina la ponencia <b>Proyecto de Ley 037/18</b> -Articulado con proposiciones avaladas a los artículos 3, 10 y artículo nuevo avalado del <b>Proyecto de Ley 329/19</b> -Título y pregunta <b>Proyecto de Ley 329/19</b>	No	No	SbSG.2.1-0605-19 de agosto 14 de 2019
6	6 de agosto de 2020		Debate según proposición No. 005 de julio 31 de 2019 <sup>89</sup> .	No	No	SbSG.2.1-0615-19 de agosto 14 de 2019
7	13 de agosto de 2020		Sesión reservada <sup>90</sup> No se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo.	No	No	SbSG.2.1-0627-19 de agosto 23 de 2019
8	14 de agosto de 2020	76 <sup>91</sup>	-Ponencia negativa <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b> -Informe con el que termina la Ponencia <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b> -Bloque de artículos sin proposición <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b> -Proposición artículo 1 HR Juanita Goebertus y Otros <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b>	No	No	SbSG.2.1-0632-19 de agosto 23 de 2019

<sup>83</sup> Folios 6 a 8 del cuaderno anexo No. 1.

<sup>84</sup> Folios 5 a 8 del cuaderno anexo No. 1.

<sup>85</sup> Folios 215 a 254 del cuaderno anexo No. 2.

<sup>86</sup> Folios 255 a 310 del cuaderno anexo No.2.

<sup>87</sup> Folios 311 a 364 del cuaderno anexo No. 2.

<sup>88</sup> Folios 365 a 415 del cuaderno anexo No.2.

<sup>89</sup> Folios 35 y 36 del cuaderno anexo No. 1. Orden del día para la sesión ordinaria del martes 6 de agosto de 2019.

<sup>90</sup> Disco compacto que contiene la Sesión Plenaria del 13 de agosto de 2019. Folio 3 del cuaderno anexo No.1.

<sup>91</sup> Folios 469 a 516 del cuaderno anexo No. 3.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03996-00  
 (Acumulado No. 1 Rad: 11001-03-15-000-2019-04010-00  
 Acumulado No. 2. Rad: 11001-03-15-000-2019-04011-00)  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación y Otros

			-Artículo 1 Ponencia <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b> Bloque de proposiciones sin aval artículo 2 <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b> -Artículo 2 ponencia <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b> -Proposición Artículo 4 HR Juanita Goebertus <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b> -Artículo 4 ponencia <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b> -Título y pregunta <b>Proyecto de Acto Legislativo 355/19</b>			
9	20 de agosto de 2020	77 <sup>92</sup>	-Título con modificación y pregunta <b>Proyecto de Ley 037 de 2018</b> -Informe con el que termina la ponencia <b>Proyecto de Ley Orgánica 378 de 2019</b> -Articulado con proposición avalada al artículo 7 y artículo nuevo avalado <b>Proyecto de Ley Orgánica 378 de 2019</b> -Título y Pregunta <b>Proyecto de Ley Orgánica 378 de 2019</b> -Informe con el que termina la ponencia <b>Proyecto de Ley 402 de 2019</b> -Articulado ponencia <b>Proyecto de Ley 402 de 2019</b> -Título con proposición avalada y pregunta <b>Proyecto de Ley 402 de 2019</b> -Informe con el que termina ponencia <b>Proyecto de Ley Orgánica 253 de 2018</b>	No	No	SbSG.2.1-0652-19 de agosto 29 de 2019
10	21 de agosto de 2020		Debate según proposición No. 006 de julio 31 de 2019 <sup>93</sup> .	No	No	SbSG.2.1-0653-19 de agosto 29 de 2019
11	26 de agosto de 2020	79 <sup>94</sup>	-Informe de conciliación PL 402/19 -Proyecto de Ley 152/18 Título y pregunta -Proposiciones sin aval PL 133/18 Informe de ponencia del PL 029/2018C	No	No	SbSG.2.1-19 de septiembre 4 de 2019
12	27 de agosto de 2020	80 <sup>95</sup>	Proposición Proyecto de Ley Orgánica 253/18	No	No	SbSG.2.1-0677-19 de septiembre 4 de 2019
13	2 de septiembre de 2020	81 <sup>96</sup>	-Proyecto de Ley Orgánica 253/18 Artículo 4 Ponencia Artículo nuevo -Título y pregunta -Proposición Proyecto de Ley 181/18 Artículos nuevos avalados Título y pregunta	No	No	SbSG.2.1-0680-19 de septiembre 13 de 2019

Conforme al cuadro anterior, que ilustra el acervo probatorio que soporta las fechas de las sesiones, los proyectos de ley y de acto legislativo discutidos y votados, el registro de asistencia a las mencionadas sesiones, se puede concluir, que el señor Seuxis Paucias Hernández Solarte **inasistió**, durante el **primer periodo de la legislatura 2019-2020**<sup>97</sup>, a **seis (6) reuniones plenarias** en las que **se votaron por separado proyectos de ley y acto legislativo**<sup>98</sup>, así:

<sup>92</sup> Folios 517 a 586 del cuaderno anexo No. 3.

<sup>93</sup> Folios 58 a 62 del cuaderno anexo No.1.

<sup>94</sup> Folios 587 a 614 del cuaderno anexo No. 3; folios 615 a 634 del cuaderno anexo No. 4.

<sup>95</sup> Folios 635 a 660 del cuaderno anexo No. 4.

<sup>96</sup> Folios 661 a 739 del cuaderno anexo No. 4.

<sup>97</sup> C.N. art. 138.

<sup>98</sup> La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que: "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 reformatorio de la Constitución". Cfr., sentencia de 1 de agosto de 2017. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03996-00  
(Acumulado No. 1 Rad: 11001-03-15-000-2019-04010-00  
Acumulado No. 2. Rad: 11001-03-15-000-2019-04011-00)  
Demandante: Procuraduría General de la Nación y Otros

SESION PLENARIA ORDINARIA	TEMA DE VOTACIÓN
23 de julio de 2019	PL 287/2017C-PL 327/2019C-PL 020/2019C-
30 de julio de 2019	PLO 396/2019C
31 de julio de 2019	PLO 396 de 2019C-PL 232/2018C-PL 163/2018C-
5 de agosto de 2019	PL 329/2019C
14 de agosto de 2019	PAL 355/2019C
20 de agosto de 2019	PL 037/2018C-PL 378/2019C-PL-PL 402/2019C

No sobra recordar, que la inasistencia a las sesiones plenarias en las cuales no se votaron los asuntos descritos en el artículo 183.2 constitucional, esto es, los proyectos de ley, proyectos de acto legislativo o mociones de censura, como ocurrió con las sesiones plenarias de los días 6, 13 y 21 de agosto de 2019, no es relevante para la configuración de la causal de pérdida de investidura, sin perjuicio de la incidencia que ello pueda tener en la responsabilidad disciplinaria y fiscal del congresista.

En conclusión, y sin necesidad de mayores esfuerzos argumentativos, para la Sala, la conducta del Representante a la Cámara, Seuxis Paucias Hernández Solarte, se adecúa a la descripción típica del numeral 2º del artículo 183 de la CP, teniendo en cuenta que, según quedó evidenciado, se encuentran plenamente acreditados cada uno de los elementos objetivos que configuran la causal.

## 5.2. Análisis del componente subjetivo de la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP

Resuelto lo anterior, y verificado por esta Sala Especial de Decisión, que la conducta del demandado encuadra dentro de la descripción objetiva de la causal que se invoca para solicitar su desinvestidura, corresponde abordar el estudio del elemento subjetivo como presupuesto necesario en el análisis del presente juicio de responsabilidad.

En relación con este componente, la intervención de las partes y del Ministerio Público, se resume de la siguiente manera:

**a. La Procuraduría General de la Nación** en la solicitud de pérdida de investidura afirma que las ausencias a las sesiones plenarias “*no se encuentran justificadas ni han sido ocasionadas por fuerza mayor, pues, fue un acto voluntario suyo retomar las armas, para dejar a un lado los compromisos con su Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-FARC*”. Para esta autoridad, constituye un hecho notorio la huida del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, de tal manera que, al estar “*prófugo*”, no asistió a las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes los días 23, 30, 31 de julio de 2019, 5, 14 y 20 de agosto de 2019 en las que se votaron proyectos de ley y de acto legislativo.

**b. El curador *Ad litem*** en el escrito de oposición, señaló que es necesario que exista “*plena prueba*” no solo de los elementos objetivos que configuran la causal de pérdida de investidura, sino “*que no estén debidamente justificadas las inasistencias*”.



**c. La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado**, en su condición de Ministerio Público, a través de escrito del 3 de diciembre de 2019, solicitó el decreto y práctica de algunas pruebas que consideró necesarias para esclarecer los hechos en que se fundamenta la solicitud de desinvestidura formulada por los actores, y especialmente, para establecer si la inasistencia se produjo *“por decisión propia del accionado o por alguna situación de fuerza mayor, toda vez que algunos medios de comunicación de la época<sup>99</sup> reportaron que el demandado se encontraba, al parecer, «amedrantado o atemorizado ante una supuesta andanada de amenazas orientadas a criminalizarlo, pedir su orden de captura e incluso su linchamiento público»”*.

En este orden de ideas, con el fin de establecer si la conducta del demandado está debidamente justificada por cualquiera de las circunstancias previstas en la ley, incluida la fuerza mayor, o si por el contrario, está acreditada la responsabilidad subjetiva frente a la causal atribuida, se estudiarán los siguientes aspectos: **i)** la interpretación del elemento subjetivo consagrado en el texto constitucional; **ii)** la ausencia de excusas aceptables que justifiquen la inasistencia del demandado; **iii)** la inexistencia de hechos constitutivos de fuerza mayor; y, **iv)** el análisis de la conducta del demandado en el caso *sub examine* frente a las categorías del dolo y la culpa. Veamos:

#### **i) La interpretación del elemento subjetivo consagrado en el texto constitucional**

De acuerdo con el artículo 183.2 superior, el juez del proceso de pérdida de investidura tiene el deber de analizar las circunstancias particulares de la conducta reprochada y de establecer, en armonía con el artículo 90 del Reglamento del Congreso, si concurren alguno de los hechos que se enlistan en la norma como *“excusas aceptables”*, esto es: i) la incapacidad física debidamente comprobada; ii) el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso y, iii) la autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el mismo reglamento; o, cualquier otro evento que constituya fuerza mayor que exima de responsabilidad al servidor público frente al incumplimiento de las obligaciones congresuales.

En punto de la fuerza mayor, es necesario acudir a la legislación civil<sup>100</sup>, que define este fenómeno jurídico como aquella situación imprevisible o imprevista que es imposible de resistir. De tal manera que, para que se configure la fuerza mayor, el hecho que se alega, debe cumplir de manera concurrente con las siguientes características: i) externalidad o exterioridad, ii) imprevisibilidad, iii) irresistibilidad.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil ha decantado este instituto jurídico, en el sentido de señalar que es *“menester para su*

<sup>99</sup> Citó algunos artículos de prensa que se encuentran en los siguientes enlaces:

<https://www.semana.com/nacion/articulo/santrich-dejo-plantada-a-la-corte-suprema-de-justicia/622594>

<https://www.lafm.com.co/judicial/jesus-santrich-no-asistio-corte-suprema-defensa-desconoce-su-paradero>

<https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/defensa-de-santrich-no-sabe-donde-esta-2883007>

<sup>100</sup> Código Civil, art. 64, subrogado por el artículo 1 de la Ley 95 de 1890, según el cual la fuerza mayor es “el imprevisto al que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc”.



*estructuración ex lege la imprevisibilidad e irresistibilidad del acontecer*<sup>101</sup> y, sobre cada uno de estos elementos, ha dicho:

*“La imprevisibilidad del acontecimiento, concierne a la imposibilidad de prever, contemplar o anticipar ex ante las circunstancias singulares, concretas o específicas de su ocurrencia o verificación de acuerdo con las reglas de experiencia, el cotidiano, normal o corriente diario vivir, su frecuencia, probabilidad e insularidad in casu dentro del marco fáctico de circunstancias del suceso, analizado in concreto y en cada situación los referentes de su “normalidad y frecuencia”, “probabilidad de realización” y talante “..Intempestivo, excepcional o sorpresivo”<sup>102</sup>.*

*“La irresistibilidad, atañe a la imposibilidad objetiva absoluta de evitar el suceso y sus consecuencias, de sobreponerse al hecho para eludir sus efectos, por “inevitable, fatal, imposible de superar en sus consecuencias, contenerlas, conjurarlas, controlarlas o superarlas en virtud de su magnitud (...) o lo que es igual, entiéndase como “aquel estado predicable del sujeto respectivo que entraña la imposibilidad objetiva de evitar ciertos efectos o consecuencias derivados de la materialización de hechos exógenos- y por ello a él ajenos, así como extraños en el plano jurídico- que le impiden efectuar determinada situación, lato sensu. En tal virtud, este presupuesto legal se encontrará configurado cuando, de cara al suceso pertinente, la persona no pueda –o pudo- evitar, ni eludir sus efectos (criterio de evitación)”<sup>103</sup>.*

Así las cosas, cualquier suceso o acontecimiento con las características de imprevisibilidad e irresistibilidad, no imputable a la persona que la alega, puede constituir fuerza mayor para efectos de la configuración de la causal de pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, por lo que, el juez en cada caso en particular, valorará si se presentó un hecho con estas características que imposibilitó el cumplimiento del deber congresual.

## **ii) La ausencia de excusas aceptables que justifiquen la inasistencia del demandado en el caso concreto**

De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes en oficio S.G. 2-0114.20 de 7 de febrero de 2020<sup>104</sup>, al señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, *“no se le otorgaron permisos, comisiones, delegaciones oficiales como tampoco reposan en su hoja de vida incapacidades médicas permanentes o absolutas”*. Igualmente, al revisar el expediente laboral del señor Hernández Solarte, *“se constató que no reposa ningún documento por medio del cual presenta renuncia escrita formal a su curul”<sup>105</sup>.*

<sup>101</sup> Cas. Civ. Sentencias de 31 de agosto de 1942, LIV, 377, 26 de julio de 1995, exp. 4785, 19 de julio de 1996 expediente 4469, 9 de octubre de 1988, exp. 4895. Citadas en sentencia de 24 de junio de 2009 Exp. 11001-3103-020-1999-01098-01 Sala de Casación Civil. MP. William Namén Vargas.

<sup>102</sup> Cas. Civ. Sentencias de 5 de julio de 1935, 13 de noviembre de 1962, 31 de mayo de 1965, CXI-CXII, 126; 26 de enero de 1982, 2 de diciembre de 1987, 20 de noviembre de 1989, 7 de octubre de 1993, 23 de junio de 2020, exp. 5475 y 29 de abril de 2005, exp. 0829-92. Citadas en sentencia de 24 de junio de 2009 Exp. 11001-3103-020-1999-01098-01 Sala de Casación Civil.

<sup>103</sup> Cas. Civ. sentencia de 23 de junio de 2000, exp. 5475. Citada en sentencia de 24 de junio de 2009 Exp. 11001-3103-020-1999-01098-01 Sala de Casación Civil.

<sup>104</sup> Ver el numeral 6 del oficio (folios 180 a 182 del cuaderno No. 3 del expediente).

<sup>105</sup> La certificación la expide el Secretario General de la Cámara de Representantes teniendo en cuenta el documento expedido por la Subsecretaría General de la Corporación sobre la asistencia del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte a las sesiones plenarias durante el primer periodo de la legislatura 2019-2020.Folio 181 del cuaderno No. 3.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03996-00  
(Acumulado No. 1 Rad: 11001-03-15-000-2019-04010-00  
Acumulado No. 2. Rad: 11001-03-15-000-2019-04011-00)  
Demandante: Procuraduría General de la Nación y Otros

La Secretaría *Ad hoc* de la Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes, mediante oficio C.A.D. 3.12.2-035/2019 de 28 de agosto de 2019, informó al Presidente de dicha célula legislativa, lo siguiente<sup>106</sup>:

*“(…), revisado el reporte de las inasistencias allegadas a esta Comisión, se evidencia que el señor Seuxis Paucias Hernández Solarte no ha asistido algunas (sic) sesiones ordinarias de la Plenaria y Comisión Séptima Constitucional sin presentar excusas o situaciones válidas que justifiquen dichas ausencias.”*

En el mismo documento, se indica, que de acuerdo con el reporte de la Secretaría General a 31 de julio de 2019, el señor Hernández Solarte *“no asistió ni presentó excusas o justificación de su ausencia”*, en las sesiones plenarias de junio 11 de 2019, julio 20, 23, 30 y 31 de 2019.

Según consta en el acta No. 002 del 20 de agosto de 2019, que contiene la sesión de la Comisión de Acreditación Documental de la Legislatura 2019-2020, sobre el estudio y dictamen de las excusas por inasistencia a sesiones de plenarias y de comisiones, correspondientes al mes de julio de 2019, el Representante Hernández Solarte, no asistió ni presentó excusa para justificar su inasistencia, durante las sesiones plenarias realizadas los días **23, 30 y 31** de julio de 2019<sup>107</sup>.

A su turno, mediante oficio C.A.D. 3.12.2-037/2019 de 3 de septiembre de 2019, la Secretaría *Ad hoc* de la Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes, informó al Presidente de dicha Corporación, que el parlamentario Seuxis Paucias Hernández Solarte, de acuerdo con los oficios allegados por la Secretaría General, no asistió ni presentó excusas o justificación de su ausencia durante las sesiones plenarias de los días **5, 14 y 20** de agosto de 2019, entre otras fechas<sup>108</sup>.

Por su parte, la Secretaria Privada de la Presidencia de la Cámara de Representantes, a través del oficio P.1.1.-001476-2020 de 3 de febrero de 2020<sup>109</sup>, remitió copia de los actos administrativos que dan cuenta del trámite adelantado por la Mesa Directiva, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso<sup>110</sup>, y en la Resolución MD No. 0665 de 23 de marzo de 2011<sup>111</sup>, con ocasión de las inasistencias parlamentarias del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte. Según la documentación aportada, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes declaró injustificada la ausencia del demandado, por dejar de asistir *“Sin Excusa”*, de acuerdo con el dictamen rendido por la Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes, a las sesiones plenarias que a continuación se indican:

<sup>106</sup> Folios 18 y 19 del cuaderno No. 1.

<sup>107</sup> Folios 20 a 33 del cuaderno No. 1.

<sup>108</sup> Folios 35 y 36 del cuaderno No. 1.

<sup>109</sup> Folios 740 y 741 del cuaderno anexo No. 4.

<sup>110</sup> De acuerdo con el PARÁGRAFO del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 *“Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de acreditación documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley”*.

El artículo 300 *ídem*, dispone: *“Los Secretarios de las Cámaras comunicarán por escrito a la Comisión de Acreditación Documental, después de cada sesión, la relación de los Congresistas que no concurrieren a las sesiones ni participaren en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo o en las mociones de censura”*.

<sup>111</sup> *“Por la cual se reglamenta el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los Representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y su correspondiente descuento en la nómina”*.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03996-00  
(Acumulado No. 1 Rad: 11001-03-15-000-2019-04010-00  
Acumulado No. 2. Rad: 11001-03-15-000-2019-04011-00)  
Demandante: Procuraduría General de la Nación y Otros

Acto administrativo	Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes	Folios
Resolución M.D.No. 2223 de 9 de septiembre de 2019	11 de junio de 2019	742 a 746 cuad.anexo No.4
Resolución M.D.No. 2226 de 9 de septiembre de 2019	20 de julio de 2019	747 a 751 cuad.anexo No.4
Resolución M.D.No. 2224 de 9 de septiembre de 2019	23 y 30 de julio de 2019	752 a 756 cuad.anexo No.4
Resolución M.D.No. 2225 de 9 de septiembre de 2019	31 de julio de 2019	757 a 761 cuad.anexo No. 4
Resolución M.D. No. 2286 de 11 de septiembre de 2019	5 y 13 de agosto de 2019	764 a 768 cuad.anexo No.4
Resolución M.D. No. 2287 de 11 de septiembre de 2019	6 y 14 de agosto de 2019	769 a 773 cuad.anexo No.4
Resolución M.D. No. 2288 de 11 de septiembre de 2019	20 y 21 de agosto de 2019	774 a 778 cuad.anexo No.4
Resolución M.D. No. 2426 de 30 de septiembre de 2019	26 y 27 de agosto de 2019	781 a 785 cuad.anexo No.4
Resolución M.D. No. 2586 de 29 de octubre de 2019	2 y 3 de septiembre de 2019	788 a 792 cuad.anexo No.4

De lo anterior se puede deducir que el demandado dejó de asistir a las sesiones plenarias de los días 23, 30 y 31 de julio de 2019, y 5, 14 y 20 de agosto del mismo año, en las que se votaron proyectos de ley y de acto legislativo, sin causa alguna que justificara su inasistencia, en los términos previstos en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, pues, i) no se le otorgaron permisos, ii) comisiones, ni delegaciones oficiales; y, iii) en su hoja de vida no constan incapacidades médicas concedidas en las fechas indicadas.

Aún más, dentro de la actuación administrativa que llevó a cabo la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes para declarar la inasistencia injustificada del parlamentario a las sesiones de la Corporación, y ordenar las correspondientes deducciones de su salario, de acuerdo con lo previsto en el artículo 271<sup>112</sup> de la L.O.C., el demandado no presentó ninguna excusa, carga que tampoco cumplió en este proceso para desvirtuar la configuración de la causal alegada.

### iii) La inexistencia de hechos constitutivos de fuerza mayor

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado considera que es necesario establecer si la inasistencia del parlamentario Hernández Solarte a las sesiones plenarias indicadas por la parte accionante, se produjo por decisión propia del demandado o por motivos de fuerza mayor relacionados con la situación de su seguridad personal. En este sentido, debe valorarse, si dentro del acervo probatorio existe prueba de alguna de sucesos extraordinarios y ajenos al demandado, que, de acuerdo con las reglas de la experiencia, fueron imprevisibles e irresistibles, y le impidieron asistir a las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de leyes y de actos legislativos.

En primer lugar, se advierte que el Estado colombiano ofreció plenas garantías al congresista, Seuxis Paucias Hernández Solarte para el ejercicio de su función legislativa en representación del partido político que surgió con ocasión de la desmovilización de la extinta guerrilla de las FARC-EP, en los términos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y

<sup>112</sup> De acuerdo con esta norma, la falta de asistencia de los congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones sociales correspondientes, sin perjuicio de la pérdida de investidura cuando hubiere lugar.



Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016. Así, la asignación de la curul en la Cámara de Representantes se realizó de acuerdo con las reglas especiales y transitorias para la reintegración política, convenidas en el punto 2 del Acuerdo Final sobre *“Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”* y, plasmadas por el constituyente derivado en el Acto Legislativo 03 de 2017, específicamente para las elecciones de los períodos 2018-2022 y 2022-2026.

En el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, se acordó implementar un programa de protección integral que tendría como objetivo proteger a los (a) integrantes del nuevo partido o movimiento político que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, como todas sus actividades y sedes, así como a los (a) antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporaran a la vida civil, y a sus familias, de acuerdo con el nivel de riesgo. Es así como, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 299 de 23 de febrero de 2017 *“Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección”*. Así las cosas, el señor Hernández Solarte fue beneficiario del Programa de Protección Especializado de Seguridad y Protección, a cargo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección; y las medidas para su protección personal fueron implementadas el 16 de mayo de 2019<sup>113</sup>. No obstante, a los pocos días después de tomar posesión del cargo, abandonó el esquema de protección asignado<sup>114</sup>, lo que descarta cualquier circunstancia referida a su situación de seguridad personal.

De otro lado, como una situación relevante en este proceso, se tiene que Seuxis Paucias Hernández Solarte, en su condición de congresista y aforado ante la Corte Suprema de Justicia, desatendió una orden judicial de comparecer ante esta alta corporación de justicia para rendir indagatoria dentro del sumario adelantado en su contra, lo que ocasionó que se le profiriera orden de captura en su contra, el 9 de julio de 2019, fecha próxima a la instalación del Congreso, el 20 de julio siguiente<sup>115</sup>.

Sin embargo, la orden de captura, no puede verse como un hecho constitutivo de fuerza mayor imprevisto, irresistible y externo o exógeno al demandado, que pueda exonerarlo del deber de asistir a las sesiones parlamentarias, porque, como cualquier otra persona, el parlamentario Hernández Solarte estaba en el deber de *“Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”*<sup>116</sup> y acatar los mandatos de la Constitución y las leyes, así como respetar y obedecer a las autoridades<sup>117</sup>; y, en segundo lugar, porque la restricción de la libertad sólo tuvo por causa la actitud contumaz del enjuiciado. Luego entonces, es un hecho que, no solo podía anticipar o prever, sino evitar y, además, no era ajeno a su propia conducta. Para que un hecho

<sup>113</sup> Esto es, al día siguiente en que la Jurisdicción Especial para la Paz ordenó la libertad, al concederle la garantía de no extradición. Así lo informó la Unidad Nacional de Protección mediante oficio OFI20-00003508 de 11 de febrero de 2020, en respuesta a la solicitud formulada por la Procuradora Delegada, relacionada con el esquema de seguridad del accionado (num. 3 del escrito de 3 de diciembre de 2019, visible de los folios 130 a 131 del cuaderno No. 3). Atendiendo el contenido de este documento, el Despacho sustanciador mediante auto de 13 de febrero de 2020, ordenó a la Secretaría General que se adoptaran todas las medidas para garantizar la reserva del documento.

<sup>114</sup> Según el documento remitido por la Unidad Nacional de Protección, a través del Subdirector de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, las medidas de protección al señor Seuxis Paucias Hernández Solarte se brindaron hasta el domingo 30 de junio de 2019, fecha en la cual abandonó el esquema de seguridad.

<sup>115</sup> CD allegado junto con el correo electrónico remitido por la Fiscalía 14 Especializada de la Dirección Nacional contra el Narcotráfico. Folios 178 y 179 del cuaderno No. 3.

<sup>116</sup> C.N., art. 95.7.

<sup>117</sup> C.N., art. 4., inc. 2.



pueda considerarse como fuerza mayor, como lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil, a más de ser imprevisible e irresistible, “debe obedecer a una causa extraordinaria, ajena al agente, a su persona o a su industria”<sup>118</sup>.

Ahora bien, la Sala no puede desconocer otro hecho relevante, que da cuenta de una versión sobre un eventual plan para asesinar al señor Hernández Solarte. Sin embargo, esta versión debe analizarse a la luz de los medios de prueba en orden a establecer la verdadera dimensión de lo acontecido. En efecto, el Presidente de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz, mediante oficio 20203400055371 de 6 de febrero de la presente anualidad, señaló:

*“En el período que corresponde del 11 al 29 de junio de 2019, o en fecha posterior a tal período, no se presentó por parte del compareciente Seuxis Paucias Hernández Solarte, o su representante judicial, comunicación alguna relacionada con su situación de seguridad.*

*No obstante lo anterior, es menester precisar que en desarrollo de la versión voluntaria individual celebrada el 12 de marzo de 2019, la Sala recibió información sobre el riesgo de seguridad personal del señor Hernández Solarte, ante la existencia de un “plan” para asesinarlo, relatado por el propio compareciente”<sup>119</sup>.*

A su turno, la Unidad Nacional de Protección, mediante el oficio OFI20-00003508, ya referenciado, del 11 de febrero de 2020, en respuesta a la solicitud formulada por la Procuradora Segunda Delegada, relacionada con las posibles deficiencias en el servicio de seguridad asignado al señor Hernández Solarte, señaló:

*“(…) en relación a si el demandado adujo alguna deficiencia en el servicio de seguridad asignado, mientras lo tuvo a su disposición, me permito manifestar que no tenemos ningún reporte registrado en tal sentido, por lo que emitimos certificación referida a la ausencia total de cualquier manifestación documentada en cuanto a la deficiencia en el servicio de seguridad y protección para el señor SEUXIS PAUCIAS HERNÁNDEZ SOLARTE”.*

De la valoración conjunta de estas pruebas, la Sala colige lo siguiente: **i)** el demandado, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 299 de 2017, fue beneficiario del Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección; **ii)** las medidas de protección se implementaron el 16 de mayo de 2019, una vez la Jurisdicción Especial para la Paz le concedió la garantía de no extradición y ordenó su libertad; **iii)** el demandado no reportó ante la Jurisdicción Especial para la Paz, y la Unidad Nacional de Protección, deficiencia alguna que afectara la prestación del servicio de protección que le fue asignado, lo que deja entrever, que no se presentaron hechos que pusieran en riesgo su seguridad personal, y **iv)** la supuesta “existencia de un “plan” para asesinarlo”, que relata el accionado en la diligencia de versión voluntaria ante la JEP, en primer lugar, carece de soporte probatorio que le de fuerza demostrativa, y en segundo lugar, se trata de una afirmación que hizo el mismo involucrado antes de que la Unidad Nacional de Protección adelantara el trámite de emergencia para concederle las medidas de protección implementadas.

<sup>118</sup> Cas. Civ. Sentencia de 3 de marzo de 2004, expediente No. C-7623.

<sup>119</sup> Documento remitido a través de medio electrónico, en respuesta al oficio No. IMLS 0759, radicado interno JEP 20201510054112. Folios 158 y 159 del cuaderno No. 3.



Aunado a lo anterior, el Decreto 895 de 2017 *“Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”*, expedido con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 2.1.2<sup>120</sup> y 3.4<sup>121</sup> del Acuerdo Final, en su artículo 13, dispone:

*“Presunción de Riesgo Extraordinario. Las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tendrán presunción de riesgo extraordinario de acuerdo a criterios razonables presentados por sus representantes ante la Mesa Técnica. El nuevo movimiento político tendrá presunción de riesgo extraordinario”.*

La presunción que estableció el legislador especial dentro del marco del postconflicto, se soporta, *“en las circunstancias que identifican el proceso de transición de este grupo “[FARC-EP] hacia la inserción en la vida política de la Nación y considerando el riesgo real y existente para sus vidas e integridad personal”*<sup>122</sup>.

De acuerdo con lo anterior, en el caso *sub examine*, las eventuales circunstancias de riesgo para la seguridad e integridad personal del accionado, no tienen el carácter de fuerza mayor, pues, no se trata de sucesos imposibles de prever o de anticipar, como tampoco irresistibles, por el contrario, el nivel de intensidad del riesgo y de vulnerabilidad manifiesta de los integrantes del nuevo movimiento político, es un hecho que tuvo en cuenta el legislador especial para establecer el Sistema Integral de Seguridad, en orden a garantizar condiciones óptimas y necesarias para la reincorporación, bajo un sistema coordinado que permitiera una atención oportuna, efectiva y especial del Estado.

Ahora bien, es necesario referirse a los documentos noticiosos contenidos en los portales web que menciona la señora Procuradora Segunda Delegada<sup>123</sup>, para señalar que de conformidad con el precedente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, reiterado en sentencia del 30 de junio de 2015<sup>124</sup>, dichos documentos no tienen, por sí mismos, la suficiente entidad para probar la veracidad del contenido de la información divulgada, por lo que, su eficacia probatoria y fuerza de convicción dependen de la conexidad y coincidencia con otros elementos de prueba que obran en el plenario y permiten corroborar la certeza de los hechos que se debaten.

Bajo esta línea, debe recordarse, que la solicitud de pruebas formulada por el Ministerio Público, tenía por objeto corroborar los hechos relatados por algunos medios de comunicación, y verificar si en el caso concreto, se evidenció alguna circunstancia de fuerza mayor.

<sup>120</sup> “Garantías de seguridad para el ejercicio de la política”.

<sup>121</sup> Referente al acuerdo sobre garantías de seguridad.

<sup>122</sup> C. Const., Sent. C-555, ago. 30/2017. M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo.

<sup>123</sup> “Oficial: Santrich dejó plantada a la Corte Suprema de Justicia”, SEMANA, 9 de julio de 2019: 10:18:00 AM. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/santrich-dejo-plantada-a-la-corte-suprema-de-justicia/622594>. Pérez Becerra Rafael. “Jesús Santrich no asistió a Corte Suprema: defensa desconoce su paradero”, LA FM, 9 de julio de 2019-10:10 a.m. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/judicial/jesus-santrich-no-asistio-corte-suprema-defensa-desconoce-su-paradero>.

Chiquiza Nonsoque, Johan. “Abogado defensor no sabe donde está el exlíder guerrillero Jesús Santrich”, LA REPÚBLICA, asuntos legales, miércoles 10 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/defensa-de-santrich-no-sabe-donde-esta-2883007>.

<sup>124</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 30 de junio de 2015. Radicación número: 11001-03-15-000-2013-00115-00(PI) M.P: Alberto Yepes Barreiro (E).



Así las cosas, de la contrastación de las notas periodísticas con los medios de prueba allegados al proceso, la Sala observa lo siguiente: **i)** el registro noticioso de la diligencia judicial llevada a cabo el 9 de julio de 2019, a la cual no asistió el aforado, informa acerca de un hecho cuya realidad ya está demostrada en el plenario, a través de prueba documental auténtica que da cuenta de la actuación adelantada por la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia contra el señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, conocido en la antigua guerrilla de las FARC-EP, como “*Jesús Santrich*”; **ii)** los relatos relacionados con las presuntas circunstancias que “*amedrataron*” y “*atemorizaron*” al demandado y le impidieron asistir a la referida diligencia judicial, no son prueba del hecho al que se refieren y carecen de los requisitos esenciales de un testimonio; **iii)** la ausencia de hechos constitutivos de fuerza mayor, es lo que aflora en *sub lite*, y en este orden de ideas, los informes periodísticos a los que hace mención el Ministerio Público, son inútiles ante la existencia de medios probatorios idóneos sobre hechos reales y ciertos que fueron valorados en precedencia.

Recapitulando, se tiene entonces, que la inasistencia del congresista demandado no está justificada, por ninguna de las excusas aceptables señaladas en el artículo 90 de la L.O.C., como tampoco se produjo por motivos de fuerza mayor, según quedó demostrado.

#### **iv) Análisis de la conducta del demandado en el caso *sub examine* frente a las categorías del dolo y la culpa**

Lo expuesto hasta ahora, no agota el juicio de responsabilidad subjetiva del demandado, porque ante la inexistencia de hechos que pudieran eximirlo de responsabilidad por fuerza mayor, como lo sostuvo la Procuraduría General de la Nación en el escrito de solicitud de pérdida de investidura<sup>125</sup>, corresponde a la Sala, al tenor de lo previsto en el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018, establecer si su conducta fue dolosa o gravemente culposa.

La naturaleza sancionatoria de la pérdida de investidura impone el cumplimiento de la garantía al debido proceso, lo que significa, que además de la adecuación típica de la causal –principio de legalidad–, el juez debe aplicar el principio de culpabilidad<sup>126</sup>-tipicidad subjetiva- previsto en el artículo 29 constitucional, y verificar la culpa o dolo en la conducta reprochable para imponer el castigo perpetuo de inhabilitación para ser elegido popularmente.

La Corte Constitucional en la sentencia SU-424 de 2016 precisó que “*el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del ius puniendi deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad)*”

<sup>125</sup> Folio 3 del cuaderno No. 3.

<sup>126</sup> De conformidad con el artículo 1º Constitucional Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana y en la prevalencia del interés general. El principio de culpabilidad emana directamente del principio de la dignidad humana. El profesor Zaffaroni en su Manual de Derecho Penal, Parte General, señala que “*El principio de culpabilidad es la expresión más acabada de la exigencia de respeto a la persona*”.



y culpable". La Corte señaló, que una vez verificada la configuración objetiva de la causal, el juez de pérdida de investidura debe examinar si, en el caso particular, se configura el elemento de culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad para lo cual, acudió a los aspectos de *conocimiento* y *voluntad* como elementos del dolo, al señalar que el juez debe atender a las circunstancias particulares en las que se presentó la conducta y analizar "*si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión*"<sup>127</sup>.

Zaffaroni, refiere sobre el dolo que: "*En su forma más simple la doctrina dominante coincide con la caracterización del dolo como saber y querer, es decir, que el dolo tiene un aspecto de conocimiento (o intelectual) y otro de voluntad (volitivo o conativo), toda vez que para querer realizar algo, siempre es necesario poseer ciertos conocimientos. Los actos de conocimiento y de resolución son anteriores a los actos de acción, pues éstos presuponen un conocimiento que permita tomar una resolución determinada. Dado que el dolo es la finalidad tipificada ésta es lo que da sentido a la unidad del conocimiento. Sin conocimiento no hay finalidad, aunque puede haber conocimiento sin finalidad*"<sup>128</sup>.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 22 de octubre de 2019<sup>129</sup>, a partir del artículo 1º de la Ley 1881 de 2019, de la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>130</sup>, y de la sentencia SU-424 de 2016, sentó el siguiente criterio en relación con el análisis de culpabilidad en el medio de control de pérdida de investidura:

*"(...) el estudio del elemento subjetivo requiere el análisis del dolo y la culpa, entendido el primero como la **intención positiva de lesionar un interés jurídico**; entretanto, la segunda atañe a un concepto que está ligado a la diligencia debida para el desarrollo de determinada actividad.*

*201. Para llegar a definir si una conducta se cometió con dolo o con culpa deben analizarse los elementos que constituyen el aspecto subjetivo de la misma, los cuales corresponden al **conocimiento tanto de los hechos como de la ilicitud de la conducta**; es decir, se debe determinar si el sujeto **conocía o debía conocer que su comportamiento resultaba contrario al ordenamiento jurídico**.*

*202. Por un lado, en los casos en los cuales se pruebe que el demandado conocía plenamente que su comportamiento era constitutivo de una causal de pérdida de investidura, estaríamos ante una situación de **total intención** en la realización de la misma y, por ende, de un grado de culpabilidad doloso; por el otro, en aquellos eventos en los que se concluya que el sujeto no conocía la ilicitud de su conducta, pero que en*

<sup>127</sup> En el mismo sentido en la sentencia SU-632 de 2017, la Corte indicó que "*dentro de los elementos que se deben valorar en los procesos de pérdida de investidura se destaca la culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, si el demandado **conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló** y si su **voluntad** se enderezó a esa acción u omisión, aspecto que implica verificar si se está ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa*".

<sup>128</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Parte General, Segunda Edición, EDIAR, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, 2007, p. 404. Disponible en: [https://www.zonalegal.net/uploads/documento/ZaffaroniManual%20de%20Derecho%20Penal%20Parte%20General%20\(Ed%202%202006\)%20\(1\).pdf](https://www.zonalegal.net/uploads/documento/ZaffaroniManual%20de%20Derecho%20Penal%20Parte%20General%20(Ed%202%202006)%20(1).pdf), Zaffaroni-Manual de Derecho Penal Parte General (Ed 2 2006) (1).pdf.

<sup>129</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2018-01294-01(PI) Actor: ELVIS ALBERTO LÓPEZ SÁNCHEZ Demandado: AIDA MERLANO REBOLLEDO. M.P.: Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>130</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; número único de radicación 110010315000201500102-00; sentencia de 23 de febrero de 2016; M.P: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de septiembre de 2016, proceso identificado con número único de radicación 1100103150002014003886-00, M.P: Alberto Yepes Barreiro; y iii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Séptima Especial de Decisión de Pérdida de Investidura; sentencia de 20 de febrero de 2019; proceso identificado con el número único de radicación 110010315000201803883-00; M.P: María Adriana Marín.



*virtud de la diligencia requerida para el desarrollo de su actividad debía saber que la misma resultaba contraria a derecho y adoptar las medidas para evitar su realización, se estaría ante un comportamiento culposo, de no mediar sólidas circunstancias que se lo hubieran impedido”.*

Precisó además, esta providencia, que para determinar si la conducta se realizó con dolo o culpa se debe tener en cuenta la naturaleza del cargo, las funciones del mismo y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos alegados, en razón a que son elementos determinantes para establecer si la parte demandada: i) estaba en condiciones de comprender el hecho o circunstancia configurativa de la causa; ii) si atendió las normas jurídicas; y iii) si le era exigible otra conducta y, en ese orden, adoptar medidas eficaces para evitar la consumación de la conducta reprochada<sup>131</sup>.

De acuerdo con lo anterior, los elementos integradores de la definición del dolo, lo constituyen el *conocimiento*, tanto de los hechos como de la ilicitud de la conducta<sup>132</sup> y la *voluntad*, esto es, el querer y la materialización de la conducta, en tanto, la culpa se concreta por la falta de diligencia en el actuar del demandado.

Con fundamento en lo expuesto, le corresponde a la Sala verificar si se configura el elemento subjetivo en el presente juicio de responsabilidad, estableciendo para el efecto: i) si el demandado estaba en condiciones de comprender el hecho o la circunstancia configurativa de la causa, ii) si le era exigible otra conducta o comportamiento y, iii) si dada su condición, atendió las normas jurídicas que su investidura le imponían.

Pues bien, en el *sub judice*, el Representante Seuxis Paucias Hernández Solarte, desde el inicio del primer período de sesiones de la legislatura 2019-2020, que se instaló el 20 de julio de 2019, de manera voluntaria, consciente y deliberada dejó de asistir a las reuniones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo y de ley, apartándose en forma irresponsable<sup>133</sup> del deber de asistir a las sesiones en pleno y participar activamente en la conformación de la voluntad legislativa, pese a haber tomado posesión días antes, esto es, el 11 de junio de 2019<sup>134</sup>.

El incumplimiento sistemático de los deberes de congresista al no asistir a ninguna de las sesiones plenarias llevadas a cabo desde el 20 de julio de 2019, incluyendo las del 23, 30 y 31 de julio, y 5, 14 y 20 de agosto, en las que se votaron proyectos de acto legislativo y de ley, así como no haber presentado dentro del trámite administrativo que adelantó la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes excusas aceptables que justificaran las ausencias, son hechos que evidencian la voluntad del congresista de

<sup>131</sup> Cfr., Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Séptima Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Sentencia de 20 de febrero de 2019. Número único de radicación 110010315000201803883-00 M.P: María Adriana Marín.

<sup>132</sup> En la dogmática clásica el dolo está representado por la voluntad y el conocimiento de los hechos. En la dogmática neoclásica se exige el conocimiento de los hechos y de la antijuridicidad o de la conciencia de antijuridicidad (Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, Jurisprudencia y Dogmáticas Disciplinarias, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2013, pág. 465).

<sup>133</sup> El Tribunal Constitucional en sentencia C-247 de 1995 indicó, que el ausentismo no es otra cosa distinta a un acto de irresponsabilidad en el ejercicio del cargo: “Los miembros del Congreso están asimismo obligados a asistir a las sesiones en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. El ausentismo representa abandono de las funciones encomendadas y grave peligro para el cumplimiento de las delicadas tareas propias de las cámaras, dadas las exigencias constitucionales en materia de quórum y mayorías. La inasistencia, salvo casos de fuerza mayor, **no es otra cosa que irresponsabilidad en el ejercicio del cargo**”

<sup>134</sup> Folios 17 y 10 de los cuadernos 3 y 1, respectivamente.



apartarse de la actividad legislativa, incurriendo en una conducta contraria al interés general y al ejercicio transparente y probo de sus funciones.

Debe señalar esta Corporación que las circunstancias particulares del presente caso, dan cuenta de una actitud desafiante del Representante a la Cámara, Seuxis Paucias Hernández Solarte, frente a las instituciones del Estado y una clara intención de burlar los esfuerzos de paz, así como de su innegable propósito de renunciar a la representación política y a los compromisos con el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, pues, a los pocos días de tomar posesión del cargo, abandonó su esquema de seguridad<sup>135</sup>, y desde la clandestinidad reapareció el 29 de agosto de 2019 en un video de conocimiento público<sup>136</sup>, cargado en la plataforma *you tube*, y ampliamente divulgado ante la comunidad nacional<sup>137</sup> e internacional<sup>138</sup> por distintos medios de comunicación masiva, en el que acompaña la lectura de un discurso con el que declara su voluntad de realizarse en armas contra el Estado constitucional colombiano<sup>139</sup>.

El hecho notorio publicado en las noticias periodísticas del 29 de agosto de 2019, motivó las siguientes decisiones administrativas: i) La Procuraduría General de la Nación, con fundamento en los artículos 152 y 153 de la Ley 734 de 2002, el 2 de septiembre de 2019, ordenó la “suspensión provisional” en el ejercicio del cargo del Representante a la Cámara, por el término de tres (3) meses, al considerar de manera preliminar que el disciplinado, desde su condición congresual, podría continuar incurriendo en el tipo de comportamiento que dio origen a la investigación disciplinaria<sup>140</sup>; ii) el Presidente de la Cámara de Representantes mediante la Resolución No. 2177 de 3 de septiembre de 2019<sup>141</sup>, con fundamento en el numeral 4

<sup>135</sup> El señor Seuxis Paucias Hernández Solarte fue beneficiario del Programa de Protección Especializado de Seguridad y Protección a cargo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad de Protección. Según el documento reservado que reposa en el expediente, el 30 de junio de 2019 abandonó el esquema de seguridad en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación, ETCR de Tierra Grata.

<sup>136</sup> De conformidad con el artículo 167 del CGP, los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.

<sup>137</sup> Disponible en línea en <https://www.eluniversal.com.co/colombia/santrich-en-nuevo-video-reitera-la-retoma-de-armas-DJ1658445>, publicado el 1 de septiembre de 2019.

<sup>138</sup> Disponible en línea en <https://www.rtve.es/noticias/20190829/colombia-disidente-farc-ivan-marquez-anuncia-retoma-armas-video-difundido-internet/1977895.shtml>, publicado el 29.08.2019 a las 09:08 horas.

<sup>139</sup> La Jurisdicción Especial Para la Paz, calificó este hecho como notorio. Según el informe que la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, remitió a la Sala de Apelación, luego de realizar labores de policía judicial, se individualizó e identificó a las personas que aparecen registradas en esa grabación, y se concluyó, que efectivamente aparece Seuxis Paucias Hernández Solarte (Auto TP-SA 289 DE 2019. Folios 162 a 176 del cuaderno No.3 Copia allegada por la secretaria de la Sala de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad y de Determinación de los hechos y conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz).

De otra parte, para la Corte Suprema de Justicia, como lo señaló en el auto de 19 de septiembre de 2019, “*el levantamiento en armas del sindicato Hernández Solarte y su regreso a la clandestinidad*” son hechos notorios de conocimiento público por la divulgación que efectuaron los medios de comunicación, y constituye prueba directa del peligro que representa para la sociedad “como consecuencia de su clara disposición de hacer parte de una organización criminal armada llamada a cometer un número indefinido de delitos”. Rad. 00148.AEI AEI-00158-2019. Copia de esta providencia consta en archivo digital enviado por la Fiscalía 14 Especializada de la Dirección Nacional contra el Narcotráfico, mediante oficio No. 011.-/D-14 DECN de 7 de febrero de 2020. Folio 179 del cuaderno No. 3 del expediente.

<sup>140</sup> La medida cautelar se ordenó dentro del expediente disciplinario IUS E-2019-515138//IUC D-2019-1372372. Copia de esa decisión consta en los folios 39 a 45 del cuaderno No. 1, dentro de las pruebas documentales que aportó la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes elegida para la legislatura 2019-2020. A su vez, el Secretario General de la Cámara de Representantes también allegó, junto con la Resolución No. 2177 de 3 de septiembre de 2019, copia del mismo auto del 2 de septiembre de 2019.

<sup>141</sup> “Por la cual se ejecuta una medida preventiva disciplinaria –suspensión provisional de un Representante a la Cámara”. Folios 46 y 47 del cuaderno No. 1.



del artículo 172 de la Ley 734 de 2002<sup>142</sup>, dio cumplimiento a esta orden proferida por el Procurador General de la Nación, dentro del expediente disciplinario IUS E-2019-515138//IUC D-2019-1372372; iii) la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes de conformidad con el numeral 1º del artículo 41 de la Ley 5ª de 1992<sup>143</sup> expidió la Resolución No. 2651 de 5 de noviembre de 2019<sup>144</sup>, mediante la cual acogió la declaración de “*desertor armado manifiesto del proceso de paz*”, del ciudadano Seuxis Paucias Hernández Solarte, efectuada mediante proveído del 13 de septiembre de 2019 del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz, y declaró la “*vacancia absoluta*” de la curul que ocupaba el señor Hernández Solarte, como Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico, a nombre del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común<sup>145</sup>; y, iv) la misma Mesa Directiva de la Cámara de Representantes mediante la Resolución MD No. 2942 de 3 de diciembre de 2019<sup>146</sup>, con fundamento en el artículo 134<sup>147</sup> de la Constitución Política y, en virtud de la medida de aseguramiento proferida por la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia<sup>148</sup>, declaró la “*falta temporal*” del Representante a la Cámara Seuxis Paucias Hernández Solarte<sup>149</sup>.

Todo lo anterior, permite concluir que la imputabilidad de la conducta omisiva por la que se solicita la declaratoria de pérdida de investidura, debe ser calificada a título de *dolo*, pues, el demandado actuó con el conocimiento y la voluntad de dejar de asistir a las sesiones del congreso, con un querer propio e inocultable de quebrantar el ordenamiento jurídico, incumpliendo con el deber constitucional que le imponía el artículo 114 Superior<sup>150</sup>.

De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este proveído, es incuestionable que el Representante Hernández Solarte tenía el deber jurídico de conocer *ex ante* las obligaciones que le imponían la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, pues su investidura lo vinculaba jurídicamente con sus deberes y derechos, y con las altas responsabilidades derivadas de su representación política en el Congreso de la República, dentro del contexto de la transición y de reincorporación política establecido en el Acuerdo de Paz. No obstante, como se pudo advertir, deliberadamente incumplió sus compromisos congresuales, a sabiendas de la ilicitud de su conducta y las

<sup>142</sup>ARTÍCULO 172. FUNCIONARIOS COMPETENTES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> La sanción impuesta se hará efectiva por:

(...)

4. Los presidentes de las corporaciones de elección popular o quienes hagan sus veces, respecto de los miembros de las mismas y de los servidores públicos elegidos por ellas.

<sup>143</sup> **ARTÍCULO 41. ATRIBUCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 974 de 2005. Rige a partir del 19 de julio de 2006. El nuevo texto es el siguiente> Como órgano de orientación y dirección de la Cámara respectiva, cada Mesa Directiva cumplirá las siguientes funciones:

1. Adoptar las decisiones y medidas necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en orden a una eficiente labor legislativa y administrativa.

<sup>144</sup> “POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA VACANCIA ABSOLUTA DE UNA CURUL COMO CONSECUENCIA DE UNA DECISIÓN JUDICIAL Y CON BASE EN UN HECHO NOTORIO QUE COMPORTA LA RENUNCIA A EJERCER COMO REPRESENTANTE A LA CÁMARA”.

<sup>145</sup> Folio 129 cuaderno anexo No. 1.

<sup>146</sup> “POR LA CUAL SE ACATA UNA DECISIÓN JUDICIAL-DECLARA LA FALTA TEMPORAL DE UN REPRESENTANTE A LA CÁMARA Y LA VACANCIA TEMPORAL DE LA RESPECTIVA CURUL”

<sup>147</sup> Modificado por el Acto Legislativo 03 de 1993, art. 1 y el Acto Legislativo 01 de 2009, art. 6º.

<sup>148</sup> CD folio 179 del cuaderno No. 3. Documento remitido por la Fiscalía 14 Especializada de la Dirección Nacional contra el Narcotráfico.

<sup>149</sup> Folios 165 a 168 cuaderno anexo No. 1. Copia de este documento fue remitido por el Secretario General de la Cámara de Representantes mediante oficio S.G.2-0114.20 de 7 de febrero de 2020.

<sup>150</sup> En concordancia con los artículos 135, 150 y 374 de la misma Carta.



consecuencias frente al ejercicio de sus derechos políticos, conforme al artículo 183.2 de la Carta Política.

En razón de lo anterior, esta Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura considera que está completamente acreditado el elemento subjetivo de la responsabilidad del congresista demandado, a título de dolo, por cuanto: i) tenía **pleno conocimiento** de la conducta manifiestamente contraria a la Constitución y a la ley, al dejar de asistir a seis (6) reuniones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y de acto legislativo, y, ii) pese a la ilicitud de la conducta, de manera libre y consciente dirigió su **voluntad** al incumplimiento de los deberes que su dignidad le imponían, con lo cual, no solo transgredió el ordenamiento jurídico, sino que defraudó la confianza ciudadana en el marco de la institucionalidad del Acuerdo de Paz, por su decisión unilateral e injustificada de abandonar su deberes congresuales, sin importar las graves consecuencias que ese ausentismo le traería para el ejercicio de sus derechos políticos dentro del proceso de apertura democrática para la construcción y consolidación de la paz.

Así las cosas, el conocimiento y la voluntad como elementos constitutivos del dolo, están presentes en la conducta del congresista demandado quien, según quedó demostrado: i) estaba en condiciones de comprender los hechos que configuran la causal de pérdida de investidura del artículo 183.2 de la CP<sup>151</sup>; ii) intencionalmente encaminó su conducta a la omisión de los deberes establecidos en los artículos 114 constitucional y, 268 de la Ley 5ª de 1992; y, iii) pese a que le era exigible un comportamiento diferente, optó por no asistir a seis (6) sesiones plenarias de la Cámara, realizadas en el primer período de la legislatura 2019-2020, y en las que se votaron proyectos de ley y de acto legislativo, apartándose deliberadamente de la función congresual.

En suma, conforme al acervo probatorio allegado al proceso y los elementos precedentemente analizados, para esta Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, está demostrado que el Representante a la Cámara Seuxis Paucias Hernández Solarte, incurrió a título de dolo, en la causal de pérdida de la investidura prevista en el artículo 183 numeral 2º de la Constitución Política.

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

#### **F A L L A:**

**PRIMERO: DECRETAR LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA** del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte, Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del departamento del Atlántico para el período constitucional 2018-2022, en representación del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

**SEGUNDO:** 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

<sup>151</sup> De conformidad con el artículo 9 del Código Civil “La ignorancia de las leyes no sirve de excusa”.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03996-00  
(Acumulado No. 1 Rad: 11001-03-15-000-2019-04010-00  
Acumulado No. 2. Rad: 11001-03-15-000-2019-04011-00)  
Demandante: Procuraduría General de la Nación y Otros

ante la Sala Veintidós Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

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

**CUARTO: COMUNICAR** lo dispuesto en esta sentencia a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y a la Ministra del Interior, para lo de su cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

**QUINTO: RECONOCER** personería al abogado Dairo Antonio Tapia Mejía, portador de la T.P. 37.437 del CSJ, conforme a los términos y facultades contenidas en el poder conferido para actuar en representación de la Cámara de Representantes.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Veintidós Especial de Decisión del Consejo de Estado en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente de la Sala

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Magistrado

(Firmado electrónicamente)  
**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Magistrado

(Firmado electrónicamente)  
**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Magistrado

(Firmado electrónicamente)  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**  
Magistrada

Esta providencia fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.