

## **PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Recurso de apelación / RECURSO DE APELACIÓN – Finalidad**

Se advierte que la Ley 1881 de 2018 no regula los presupuestos de la apelación, por lo tanto, es procedente la aplicación del artículo 320 del CGP, que prescribe que este recurso tiene por objeto que el superior examine la providencia recurrida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante para que la decisión sea revocada o reformada, según sea el caso

**FUENTE FORMAL:** LEY 1881 DE 2018 / LEY 1564 DE 2012

## **AUSENTISMO PARLAMENTARIO – Causal de pérdida de investidura / INASISTENCIA DE CONGRESISTA COMO CAUSAL DE DESINVESTIDURA – PRESUPUESTO DE CONFIGURACIÓN**

[P]ara que se configure la causal prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Carta, deben reunirse cinco elementos necesarios que son: i) la inasistencia del congresista, ii) que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones, iii) que las seis sesiones a las que deje de asistir sean reuniones plenarias, iv) que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y v) que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183, Numeral 2

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los elementos constitutivos de la causal descrita en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política ver Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de agosto de 2017, radicado 2014-00529, M-P. Danilo Rojas Betancourth

## **DECLARACIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Proscrita responsabilidad subjetiva**

[E]n el proceso de pérdida de investidura, por ser de naturaleza sancionatoria, está proscrita la responsabilidad objetiva y, por tanto, el juez no solo debe verificar que la conducta se adecúe a la causal invocada (principio de legalidad) sino que resulta necesario verificar si dicha conducta es antijurídica y culpable, para así garantizar todos los principios mencionados en la sentencia de la Corte Constitucional y que integran el debido proceso

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 2

## **INASISTENCIAS RELEVANTES – Para declaratoria de desinvestidura**

[D]ebe precisarse que la inasistencia no se configura en relación con cada uno de los proyectos de acto legislativo, de ley, o mociones de censura que se votan en las respectivas sesiones, pues no puede perderse de vista que la causal objeto de análisis señala que la inasistencia relevante para la pérdida de investidura es aquella que se verifica en las sesiones plenarias “*en las que*” se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, tal expresión indica que la inasistencia debe ocurrir en un “*espacio*” (...) [L]o que la causal delimita respecto del verbo rector es el espacio-contexto en el cual se debe presentar la inasistencia, esto es, las sesiones plenarias en las que los congresistas votan los proyectos de acto legislativos, de ley o mociones de censura. En este caso, la sesión del 5 de agosto de 2014, objeto de análisis, además de ser plenaria y de

haberse votado proyectos de ley, condiciones exigidas por la causal, constituye el espacio temporal en el que debe verificarse si el congresista asistió o no en los términos que han sido precisados por la jurisprudencia a la cual ya se ha hecho referencia. En esas condiciones, en que se presume la asistencia del demandado a la votación ordinaria del informe de conciliación del proyecto de ley número 201 de 2014, Cámara 174 Senado y está demostrada su asistencia en la votación siguiente de los impedimentos manifestados frente al proyecto de ley número 070 de 2013, y aun cuando no haya participado específicamente en la votación del artículo 2º del proyecto de ley 125 de 2013, como lo señala el apelante, se debe concluir que el Representante a la Cámara demandado asistió de forma parcial a la sesión del 5 de agosto de 2014

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 2

### **VOTACIÓN NOMINAL Y VOTACIÓN ORDINARIA – Actas / TIPOS DE VOTACIONES EN SESIONES DEL CONGRESO – Diferencias**

[S]e advierte que en las *votaciones nominales*, el acta de la sesión da cuenta de lo siguiente: número total de los congresistas asistentes en la votación, número de congresistas presentes pero que se abstienen de votar, total de votos obtenidos por el “sí” o por el “no”, los resultados por partido y los individuales con indicación de si votan de manera afirmativa o negativa, razón por la cual, es posible conocer la participación de determinado congresista en la votación. En cambio, en las *votaciones ordinarias*, el acta respectiva solo da cuenta que determinado asunto fue aprobado y no es posible identificar los congresistas que participaron en la votación (...) En estas condiciones, si bien el registro de asistencia a una sesión en la que *únicamente* se votan de manera ordinaria proyectos de ley, actos legislativos y mociones de censura, permitiría inferir, en principio, la asistencia del congresista a la sesión por cuanto no es posible determinar en ese tipo de votación su participación, tal presunción se desvirtúa cuando en esa misma sesión se realizan votaciones nominales y se advierte que el congresista no participó. (...) [A]unque el demandado se registró al inicio de la sesión, en la cual se realizaron votaciones ordinarias y nominales, la ausencia del Representante a la Cámara en la votación nominal resulta suficiente para desvirtuar su participación en la votación ordinaria y, por ende, debe ser contabilizada como inasistencia

**FUENTE FORMAL:** LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 128 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 129 / LEY 5º DE 1992 – ARTÍCULO 130

### **INASISTENCIA DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA – Consecuencias fiscales y disciplinarias**

[A]unque las inasistencias del demandado no configuraron la causal de pérdida de investidura, ello no quiere decir que la inasistencia a un número menor de seis sesiones de que trata el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, no tenga efectos fiscales y disciplinarios, razón por la cual, la Sala compulsará copias de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de sus respectivas competencias

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183

## **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Bogotá, D. C., cinco (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02035-01(PI)**

**Actor: SERGIO ANDRÉS AYALA VILLOTA**

**Demandado: CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del 18 de septiembre de 2018, proferida por la Sala Diez (10) Especial de Decisión, mediante la cual se negó la solicitud de pérdida de investidura.

### **SOLICITUD**

El 19 de junio de 2018, Sergio Andrés Ayala Villota solicitó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por el departamento del Cesar, Christian José Moreno Villamizar, con fundamento en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, la cual se sustentó en los hechos que se resumen así:

El señor Christian José Moreno Villamizar fue elegido Representante a la Cámara por el partido de la U, para el periodo constitucional 2014-2018, en las elecciones realizadas el 9 de marzo de 2014, cargo del cual tomó posesión el día 20 de julio de 2014.

El actor explicó que el congresista no asistió a más de seis sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o actos legislativos, sin que existiera una excusa válida para su ausencia o retiro de las plenarias respectivas, en cada uno de los periodos que discriminó así:

**Periodo del 20 de julio al 16 de diciembre de 2014:** 5 de agosto, 6 de agosto, 12 de agosto, 2 de septiembre, 3 de septiembre, 23 de septiembre, 30 de septiembre, 11 de noviembre y 1º de diciembre de 2014.

**Periodo del 20 de julio al 16 de diciembre de 2015:** 11 de agosto, 18 de agosto, 25 de agosto, 8 de septiembre, 22 de septiembre, 6 de octubre, 27 de octubre y 15 de diciembre de 2015.

**Periodo del 16 de marzo al 20 de junio de 2016:** 30 de marzo, 13 de abril, 2 de mayo, 3 de mayo, 4 de mayo, 31 de mayo y 13 de junio de 2016.

**Periodo del 20 de julio al 16 de diciembre de 2016:** 9 de agosto, 13 de septiembre, 2 de noviembre, 15 de noviembre, 22 de noviembre, 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016. Igualmente dejó de asistir a la sesión extraordinaria del 1º de febrero de 2017.

**Periodo del 16 de marzo al 20 de junio de 2017:** 29 de marzo, 4 de abril, 25 de abril, 2 de mayo, 16 de mayo y 15 de junio de 2017.

Se refirió a los elementos de la causal invocada e indicó que su finalidad es garantizar la participación de los miembros del Congreso en las sesiones plenarias, en las cuales se adoptan las decisiones más trascendentales, como son los actos reformativos de la Carta Política, la expedición de las leyes y el ejercicio del control político a través de la moción de censura.

Finalmente, transcribió apartes de la sentencia del 1º de agosto de 2017, proferida por la Sala Plena Contenciosa, M.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

### **CONTESTACIÓN**

El Representante a la Cámara Christian José Moreno Villamizar, a través de apoderado, contestó la demanda, con los siguientes argumentos:

Explicó que a partir de la decisión proferida el 1º de agosto de 2017, el Consejo de Estado dio un fuerte giro en relación con la interpretación de la causal prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política y, con base en este pronunciamiento, las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura han reiterado los elementos sustanciales de la mencionada causal.

De las recientes decisiones jurisprudenciales relacionadas con el numeral 2º del artículo 183 de la Carta, resaltó el elemento “inasistencia” como conducta rectora de la tipificación punitiva, sin soslayar que no está limitada a asistir a la totalidad de la sesión, ni que su asistencia necesariamente implique la votación del congresista pues, por diferentes causas, estos pueden estar presentes en las sesiones, pero abstenerse de ejercer su derecho al voto.

Señaló que en las sesiones se presentan, por lo general, votaciones mixtas, es decir, nominales registradas mediante el sistema electrónico y ordinarias en las cuales la decisión manifestada no permite la individualización de los votos, por lo que, en este último caso, resulta difícil aplicar un criterio preciso de asistencia o inasistencia, sin embargo, recientes pronunciamientos de las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de

Investidura han permitido definir estas situaciones, en especial, se refirió a las sentencias del 25 de abril de 2018 de la Sala Dieciocho Especial de Pérdida de Investidura, M.P. Oswaldo Giraldo López y del 21 de junio de 2018, Sala Veintisiete Especial de Pérdida de Investidura, M.P. Dra. Rocío Araújo Oñate.

Sostuvo que resulta imprescindible en el proceso de pérdida de investidura proscribir la responsabilidad objetiva, por lo que, tras verificar la configuración de la conducta, el juez debe examinar si se demuestra la culpabilidad del congresista.

En relación con las sesiones indicadas por el actor, precisó lo siguiente:

**1. Periodo del 20 de julio al 16 de diciembre de 2014:**

5 de agosto de 2014	Votó nominalmente el orden del día y un impedimento presentado por dos representantes a la cámara, en relación con el proyecto de ley 070 de 2013, por lo que se debe concluir que asistió a la sesión.
6 de agosto de 2014	Presentó una proposición aditiva sobre el cuestionario de debate de control político al ministro de Minas y Energía. Además, la mayoría de las votaciones fueron ordinarias.
12 de agosto de 2014	Presentó una proposición aditiva sobre el cuestionario de debate de control político al ministro de Minas y Energía y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y otra sobre la creación de la Comisión Legal de Juventudes. Además, la mayoría de las votaciones fueron ordinarias.
2 de septiembre de 2014	Se realizaron 9 votaciones ordinarias, por lo que se presume la asistencia del congresista. La votación nominal de una comisión de viaje no atañe a la causal. Ante la realización de votaciones ordinarias y una nominal, existe duda razonable que deber ser interpretada a favor del demandado.
3 de septiembre de 2014	El congresista tuvo que salir intempestivamente de la sesión, ante la agravación de la situación de salud de su esposa, quien estaba hospitalizada en la Clínica Reina Sofía. Su retiro fue autorizado por el presidente de la Corporación, lo que configura una excusa aceptable.
23 de septiembre de 2014	La Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes expidió constancia sobre la justificación de la inasistencia a esta sesión.
30 de septiembre de 2014	El demandado radicó una proposición al proyecto de ley 076 de 2013, lo que demuestra que asistió a la sesión. Además, existe una incapacidad autorizada por el presidente de la Corporación, lo que configura una excusa aceptable.
11 de noviembre de 2014	Presentó una proposición de debate de control político a los principales actores del sistema de salud.
1 de diciembre de 2014	Se realizaron 4 votaciones ordinarias y una nominal, por lo que debe presumirse su asistencia, toda vez que se registró al inicio de la sesión.

**2. Periodo del 20 de julio al 16 de diciembre de 2015:**

11 de agosto de 2015	Presentó en plenaria una proposición al proyecto de ley 037 de 2014.
18 de agosto de 2015	Presentó proposición de aplazamiento de debate de control político.
25 de agosto de 2015	Su inasistencia está justificada con incapacidad del médico del Congreso, conforme al numeral 1º del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992.
8 de septiembre de 2015	Radicó 5 proposiciones, por lo que está demostrada su asistencia.
22 de septiembre de 2015	Su inasistencia está justificada con incapacidad del médico del Congreso. Además, su retiro fue autorizado por el presidente de la Corporación.
6 de octubre de 2015	Se realizaron votaciones ordinarias y nominales, por lo que existe una duda razonable que debe ser interpretada a favor del demandado.
27 de octubre de 2015	La Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes expidió constancia sobre la justificación de la inasistencia a esta sesión.
15 de diciembre de 2015	Se realizaron votaciones ordinarias y nominales, por lo que existe una duda razonable que debe ser interpretada a favor del demandado.

### 3. Periodo del 16 de marzo al 20 de junio de 2016:

30 de marzo de 2016	La Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes expidió constancia sobre la justificación de la inasistencia a esta sesión.
13 de abril de 2016	Su inasistencia está justificada con incapacidad del médico del Congreso. Además, su retiro fue autorizado por el presidente de la Corporación.
2 de mayo de 2016	En el orden del día aparecen varios proyectos de ley para debate en los que el demandado era autor o ponente. Además, se realizaron votaciones ordinarias y nominales, por lo que existe una duda razonable que debe ser interpretada a favor del demandado.
3 de mayo de 2016	Su inasistencia está justificada con incapacidad del médico del Congreso. Además, su retiro fue autorizado por el presidente de la Corporación.
4 de mayo de 2016	Hubo dos votaciones ordinarias y la nominal fue suspendida. Teniendo en cuenta que se registró al inicio de la sesión, no puede demostrarse su inasistencia.
31 de mayo de 2016	Presentó impedimento, razón por la cual tuvo que abandonar el recinto para la respectiva votación, lo que demuestra su presencia.
13 de junio de 2016	Radicó proposición para modificar el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015, lo que demuestra que estuvo en la sesión.

### 4. Periodo del 20 de julio al 16 de diciembre de 2016:

9 de agosto de 2016	Se realizaron 11 votaciones ordinarias y 2 nominales, estas últimas en relación con un proyecto frente al cual había presentado impedimento y, a pesar de que fue negado, mantenía la convicción íntima de estar impedido. Adicionalmente, radicó proposición de refrendación frente a los acuerdos de paz.
---------------------	---

13 de septiembre de 2016	Presentó proposición para adicionar un artículo al proyecto de ley 230 de 2016.
2 de noviembre de 2016	Radicó proposición modificatoria de un artículo del proyecto de ley 101 de 2015.
15 de noviembre de 2016	Se realizaron votaciones ordinarias y nominales, por lo que al haberse registrado al inicio de la sesión se presume su asistencia a las votaciones ordinarias.
22 de noviembre de 2016	Se realizaron votaciones ordinarias y nominales, por lo que existe una duda razonable que debe ser interpretada a favor del demandado.
23 de noviembre de 2016	Se retiró del recinto para atender una reunión relacionada con el proyecto de ley de presupuesto general de regalías, del cual era ponente. Para lo anterior, le fue concedido permiso por el presidente de la Corporación.
13 de diciembre de 2016	Su inasistencia está justificada con incapacidad del médico del Congreso.

#### 5. Periodo del 16 de marzo al 20 de junio de 2017:

29 de marzo de 2017	Participó como vocero oficial del partido de la U, para manifestar a nombre del partido que se abstenían de votar el proyecto de ley 03 de 2017. Además, la votación nominal que se realizaría se suspendió por falta de <i>quórum</i> .
25 de abril de 2017	De acuerdo con el certificado del representante legal del partido de la U, este día estuvo reunido en bancada para discutir el proyecto de ley de reforma política.
2 de mayo de 2017	Su inasistencia está justificada con incapacidad del médico del Congreso.
16 de mayo de 2017	Su inasistencia está justificada con incapacidad del médico del Congreso.
15 de junio de 2017	Se realizaron votaciones ordinarias y nominales, por lo que existe una duda razonable que debe ser interpretada a favor del demandado.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que no se configuró la inasistencia del demandado a las sesiones señaladas, por lo que solicitó negar las pretensiones de la demanda.

La Sala advierte que la parte demandada no expuso argumentos en relación con las sesiones del 1º de febrero y 4 de abril de 2017.

#### AUDIENCIA PÚBLICA

Se celebró el 16 de agosto de 2018 con la asistencia de la apoderada del demandante, el apoderado del demandado, el Representante a la Cámara Christian José Moreno Villamizar y el Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Fls. 163 a 165

La **parte demandante** se refirió a las pruebas y a la jurisprudencia de la Corporación relacionada con la causal de pérdida de investidura invocada y sostuvo que las excusas y permisos presentados no tienen validez, porque no se ajustan a lo previsto en el párrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992.

El **Ministerio Público** solicitó negar las pretensiones de la demanda, toda vez que en ninguno de los periodos legislativos se acumularon las 6 inasistencias que exige la causal invocada, por cuanto, en algunas, está demostrada la asistencia del demandado con las proposiciones presentadas y, en otras, existen permisos y excusas avaladas por el presidente de la Cámara de Representantes que justifican su inasistencia.

El **demandado** hizo un resumen de su labor legislativa durante el periodo 2014-2018.

El **apoderado del demandado** afirmó que la conducta de su representado i) no es típica, porque asistió a las sesiones y está probado con las proposiciones presentadas, ii) no es antijurídica, porque sus ausencias están justificadas y iii) no es culpable, porque no actuó con dolo ni culpa.

### **SENTENCIA APELADA**

La Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura negó las pretensiones de la demanda y exhortó al presidente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, *«para que en atención a las irregularidades encontradas en algunos documentos aportados a este expediente, en su calidad de titular de la acción disciplinaria proceda conforme a sus competencias»*.

El *a quo* se refirió a los elementos de la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, de acuerdo con la jurisprudencia decantada del Consejo de Estado y al marco jurídico de las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes, previsto en la Ley 5ª de 1992.

Con base en lo anterior, analizó el caso concreto, así:

#### **Primer periodo de sesiones invocado (9 sesiones):**

En relación con este periodo de sesiones, señaló que en la sesión del **5 de agosto de 2014** se probó la asistencia del demandado con la participación en dos votaciones nominales: la del orden del día y la votación de impedimentos, por lo que, debía entenderse que asistió a la sesión.



En cuanto a las sesiones del **6 de agosto, 12 de agosto y 2 de septiembre de 2014**, concluyó que el congresista inasistió, porque no participó en las votaciones nominales y, en las dos primeras sesiones mencionadas, no aceptó la radicación de las proposiciones como prueba de su asistencia, toda vez que *«no ubica al signatario en el lugar y momento de recibo de la misma por parte de la respectiva corporación legislativa»*.

Frente a la sesión del **3 de septiembre de 2014** explicó que si bien el demandado aportó una solicitud de autorización de permiso, por el delicado estado de salud de su esposa y la respectiva historia clínica, existen algunas imprecisiones: a) respecto de la solicitud de permiso: entre la hora de radicación de la solicitud, su contenido, la hora de la sesión y la hora de registro de asistencia del demandado, porque el congresista se excusa en relación con una sesión que aún no había empezado e indica que “no podía continuar en ella”, pero tampoco estaba físicamente en el recinto dado que no había registrado su llegada y b) respecto de la historia clínica de la esposa, toda vez que en la parte inferior se lee *“GENERADO: 26/06/2018 16:39:40”*, lo cual indica que ese documento se generó o imprimió más de 3 años después de haberse realizado la sesión plenaria y de la solicitud de permiso, casualmente días después de la notificación del auto admisorio de la presente demanda de pérdida de investidura.

Sostuvo que, aunque no se pone en duda la situación de salud de la esposa del demandado para la fecha de la sesión, ni la veracidad de la información contenida en la historia clínica, sí resulta incomprensible que la Secretaría de la Cámara de Representantes haya enviado como prueba del permiso otorgado, un documento que, para esa época, no existía porque se generó años después.

Agregó que la situación médica de la esposa no constituye fuerza mayor o caso fortuito, ni ninguna de las demás causales para justificar la ausencia, toda vez que aquella venía hospitalizada desde el 28 de agosto de 2014 y para el 3 de septiembre de 2014 no hubo anomalía alguna que exigiera la presencia del demandado en la clínica donde se encontraba.

Concluyó que, sin embargo, atendiendo a que la solicitud de permiso fue avalada por el Presidente de la Cámara de Representantes, que el hecho en el cual se fundó dicho permiso aparece acreditado en el expediente y que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha aceptado como justificantes otras situaciones diferentes a las contempladas en la ley y en la Constitución que impiden la presencia del congresista a la sesión plenaria, debe aceptarse la justificación, en la medida en que no obra durante el período de hospitalización de su esposa otra solicitud del mismo tipo y en atención a la situación de solidaridad, necesidad de apoyo moral y afectivo que generalmente se reconoce entre quienes están unidos por un vínculo como el del matrimonio, entre otros.

En relación con la sesión del **23 de septiembre de 2014**, la Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura estimó que la inasistencia estaba justificada por una calamidad familiar, toda vez que presentó excusa para no asistir por la muerte de su abuela paterna en la ciudad de Valledupar, la cual fue avalada por la Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes.

Frente a la sesión del **30 de septiembre de 2014**, indicó que el demandado señaló que en ésta presentó una proposición en relación con el proyecto de ley 076 de 2013, pero tal circunstancia no prueba su presencia, además que no fue discutida ni aprobada. Sin embargo, el congresista acreditó una justificación válida para su inasistencia, pues obra en el expediente una solicitud de autorización de permiso radicada a las 3:13 p.m. para ausentarse del recinto de la sesión por motivos de salud, que cuenta con el visto bueno del presidente de la Corporación y la respectiva incapacidad suscrita por el médico del Congreso.

A pesar de lo anterior, el *a quo* precisó que existe una inconsistencia entre la hora de radicación de la solicitud, su contenido, la hora de la sesión y la hora de registro de asistencia del demandado, porque el congresista se excusa en relación con una sesión que aún no había empezado e indica que “no podía continuar en ella”, pero tampoco estaba físicamente en el recinto dado que no había registrado su llegada. Indicó que más que una solicitud de permiso para ausentarse parcialmente de una sesión, en realidad refleja una excusa para no asistir a la totalidad de esta, además, no se entiende por qué si el demandado a las 3:13 p.m. presenta quebrantos de salud, aún así decide registrar su asistencia a la sesión.

Frente al primer periodo de sesiones invocado, concluyó que solo se observan 3 inasistencias injustificadas, por tanto, no resulta relevante el estudio de las dos últimas sesiones plenarias – **11 de noviembre y 1º de diciembre de 2014**-, porque aun cuando el demandado no hubiere asistido injustificadamente a ellas no se acreditaría el mínimo exigido por la norma constitucional.

#### **Segundo periodo de sesiones invocado (8 sesiones):**

En relación con las sesiones del **11 de agosto, 18 de agosto y 8 de septiembre de 2015**, la Sala indicó que el demandado se registró electrónicamente y en dichas sesiones se llevaron a cabo votaciones nominales en las que no participó. Indicó que, aunque el congresista adujo en la contestación de la demanda haber presentado diferentes proposiciones en las sesiones, tal situación no demuestra su presencia en el recinto de la Corporación, razón por la cual, concluyó que su ausencia fue injustificada.

En cuanto a las sesiones del **25 de agosto, 22 de septiembre y 27 de octubre de 2015**, encontró justificada su inasistencia, con base en la autorización otorgada por el presidente de la Cámara de Representantes y la excusa médica respectiva.

Frente a la sesión del **6 de octubre de 2015**, el *a quo* advirtió que el demandado no asistió, pues a pesar de que se registró en la sesión, no participó en las votaciones nominales realizadas, por tanto, el demandado no demostró haber estado presente en la sesión ni presentó justificación alguna.

Finalmente, teniendo en cuenta que solo fueron acreditadas 4 inasistencias, no se pronunció en relación con la sesión del **15 de diciembre de 2015**, porque aun cuando el demandado hubiere dejado de asistir injustificadamente a ella no se acreditaría el mínimo exigido por la norma constitucional.

#### **Tercer periodo de sesiones invocado (7 sesiones):**

Expuso que, en la sesión del **30 de marzo de 2016**, el demandado no se registró ni participó en las votaciones nominales, sin embargo, aportó excusa médica del médico del Congreso, la cual fue avalada por la Comisión de Acreditación Documental, por tanto, su inasistencia fue justificada.

En relación con la sesión del **13 de abril de 2016**, la Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura indicó que el demandado se registró y no participó en las votaciones nominales, pero obra en el proceso una solicitud de autorización de permiso para esta fecha, con nota de recibido de la Secretaría de la Corporación e incapacidad médica suscrita por el médico del congreso.

Concluyó que la inasistencia resulta justificada con la excusa médica presentada, pero resaltó que se aportaron dos solicitudes de autorización de permiso, una con fecha de recibido escrita a mano del 13 de abril de 2016 a las 3:30 p.m. y, otra, con fecha de recibido del 13 de abril de 2018 a las 3:30 p.m. Sin embargo, aclaró que ninguna de estas pruebas fue aportada por el demandado, por lo que, consideró pertinente exhortar al presidente de la Cámara de Representantes para que en el ejercicio de sus competencias adelante las investigaciones pertinentes.

La Sala estimó irrelevante pronunciarse frente a las demás sesiones invocadas **[2, 3, 4 y 31 de mayo y 13 de junio de 2016]**, pues incluso si se demostrara la inasistencia injustificada del demandado a estas, no se acreditaría el mínimo exigido por la norma constitucional.

#### **Cuarto periodo de sesiones acusado (7 sesiones):**

Respecto de las sesiones invocadas para este periodo, la Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura precisó que, en relación con las sesiones del **9 de agosto, 13 de septiembre y 2 de noviembre de 2016** el demandado no asistió porque se registró, pero no votó y si bien alegó que había presentado proposiciones, el *a quo* reiteró que ello no demuestra su asistencia a la sesión. Indicó que, en la sesión del 9 de agosto de 2016, no se votó el proyecto de ley 110 de 2015 Cámara, respecto del cual al demandado le había sido negado el impedimento y, en todo caso, la íntima convicción de estar impedido no es causal para ausentarse del recinto.

Frente a las sesiones del **15 de noviembre y 22 de noviembre de 2016**, el *a quo* indicó que el demandado se registró en las sesiones, pero no participó en las votaciones nominales, por tanto, al no estar justificada su inasistencia debe entenderse que inasistió.

En cuanto a las sesiones del **23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016**, la Sala encontró justificada la inasistencia del congresista, por cuanto, frente a la primera sesión mencionada, el demandado tenía autorización del presidente de la Corporación para asistir a la reunión como ponente del proyecto de ley del sistema general de regalías, lo cual fue certificado adicionalmente por la secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. En relación con la sesión del 13 de diciembre de 2016, el demandado contaba con incapacidad médica del médico de la Corporación.

#### **Quinto periodo de sesiones invocado (1 sesión extraordinaria):**

El *a quo* señaló que la sesión del 1º de febrero de 2017 fue extraordinaria, entonces, teniendo en cuenta que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup> las sesiones extraordinarias no pueden computarse con las sesiones ordinarias para efectos de la causal de pérdida de investidura, y dado que esta fue la única sesión extraordinaria invocada en la demanda, resultaba irrelevante su análisis pues no se alcanzaría el mínimo de 6 inasistencias exigido por la norma constitucional.

#### **Sexto periodo de sesiones acusado (6 sesiones):**

Con base en las pruebas aportadas al proceso, la Sala concluyó que el demandado estuvo presente en la sesión del **29 de marzo de 2017**, porque participó como vocero de

---

<sup>2</sup> Sala 18 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia del 25 de abril de 2018, Exp. 2018-0319, M.P. Dr. Oswaldo Giraldo López y Sala 11 Especial de Pérdida de Investidura, sentencia del 21 de mayo de 2018, Exp. 2018-00779, M.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

la bancada del partido de la U y se ausentó de la única votación nominal al amparo de una decisión de bancada, por lo que, debe entenderse que asistió a la sesión.

La Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura se relevó del análisis de las otras 5 sesiones invocadas en la demanda [**4 de abril, 25 de abril, 2 de mayo, 16 de mayo y 15 de junio de 2017**], porque así se demostrara su inasistencia a todas ellas, no se acreditaría el mínimo exigido por la norma constitucional.

La doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez **aclaró el voto** en relación con la estructura de la responsabilidad en la pérdida de investidura y su aplicación en la causal invocada en el presente proceso.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

El actor, inconforme con la decisión de primera instancia, interpuso recurso de apelación, con fundamento en los siguientes argumentos:

Indicó que respecto del periodo comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014, considera cumplidos los requisitos para que se configure la pérdida de investidura, no solo por inasistencia, *“sino también por la presunta comisión de tráfico de influencias, (...)”*, por lo siguiente:

- 1. Sesión plenaria del 5 de agosto de 2014:** Indicó que el Representante a la Cámara estuvo presente al inicio de la sesión y votó los impedimentos manifestados frente al proyecto de ley 125 de 2013, pero no votó la modificación del artículo 2º del mismo proyecto de ley.
- 2. Sesión plenaria del 6 de agosto de 2014:** El demandado no figura en el registro de la votación nominal de aplazamiento ni del informe de ponencia del proyecto de ley 168 de 2013 Senado.
- 3. Sesión plenaria del 12 de agosto de 2014:** Sostuvo que el Representante a la Cámara no votó ni el articulado ni el título y pregunta del proyecto de ley 168 de 2013 Cámara.
- 4. Sesión plenaria del 2 de septiembre de 2014:** El representante Moreno Villamizar no votó nominalmente el artículo 2 del proyecto de ley 148 de 2013.
- 5. Sesión plenaria del 3 de septiembre de 2014:** El demandado inasistió con justificación, pero respecto de esta se configuró la causal de tráfico de influencias prevista

en el numeral 5º del artículo 183 de la Constitución Política. Adicionalmente, no figura en el registro de la Gaceta, como tampoco en la votación nominal del artículo 2º del proyecto de ley 176 de 2013 Cámara.

**6. Sesión plenaria del 23 de septiembre de 2014:** El representante a la cámara Moreno Villamizar justificó su inasistencia.

**7. Sesión plenaria del 30 de septiembre de 2014:** El representante a la cámara Moreno Villamizar justificó su inasistencia.

**8. Sesión plenaria del 11 de noviembre de 2014:** El demandado no figura en la votación nominal de los artículos 1 y 2 y el párrafo del proyecto de ley 030 de 2014 Cámara ni en el registro de la Gaceta 140 de 2015.

**9. Sesión plenaria del 1 de diciembre de 2014:** El representante Villamizar Moreno no votó el informe de objeciones presidenciales presentadas al proyecto de ley 099 de 2012 ni aparece en el registro de la Gaceta 193 de 2015.

En cada una de las anteriores sesiones, la apoderada del actor transcribió apartes de las sentencias *i)* del 5 de marzo de 2018, Exp. 2018-00318 de la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Inversión, M.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, en la cual se refiere a los componentes que conforman los proyectos de ley y de actos legislativos y *ii)* del 1º de agosto de 2017, Exp. 2014-00529 de la Sala Plena Contenciosa, M.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth, en cuanto a que el solo hecho de atender el llamado a lista no permite entender que el congresista asistió a toda la sesión.

Explicó que en el primer periodo invocado en la demanda se configuró la causal segunda del artículo 183 de la Constitución Política, porque el representante a la cámara demandado inasistió sin justificación, a tres sesiones plenarias como se concluyó en la sentencia de primera instancia (6 de agosto, 12 de agosto y 2 de septiembre), y a otras tres sesiones plenarias, en las que no votó lo requerido por la norma constitucional para demostrar su efectiva presencia, esto es, en las sesiones del 5 de agosto, 11 de noviembre y 1º de diciembre de 2014.

Luego de transcribir nuevamente varios apartes de la citada sentencia del 5 de marzo de 2018, Exp. 2018-00318, se refirió a que la Constitución Política es norma de normas y a su interpretación en un Estado Social de Derecho.

Igualmente, hizo énfasis en la fuerza jurídica de la “jurisprudencia” que ha sido definida como el conjunto de providencias dictadas por los altos tribunales en las cuales los casos iguales se deciden en forma uniforme.

Afirmó que, en el caso, se configuró una nueva causal de pérdida de investidura que presuntamente desplegó el demandado en el desarrollo de la justificación de la inasistencia a la sesión del 3 de septiembre de 2014, y que consiste en la causal 5ª del artículo 183 de la Carta que establece el tráfico de influencias debidamente comprobado.

Transcribió la sentencia apelada en la parte que se refiere a las inconsistencias en la fecha de la historia clínica de la esposa del demandado y se refirió a diferentes sentencias de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado en relación con el tráfico de influencias.

Indicó que están probadas en el expediente las irregularidades de la certificación y el soporte otorgados por el secretario de la Corporación en relación con la sesión del 3 de septiembre de 2014, a favor del demandado, lo cual refuerza la causal de pérdida de investidura de tráfico de influencias, si se tiene en cuenta lo dispuesto en los artículos 46 y 51 de la Ley 5ª de 1992.

### **OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN**

El **representante a la Cámara demandado**, a través de apoderado, solicitó que se reiteren las conclusiones a las que llegó el fallador de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

Señaló que el demandante concretó el recurso de apelación al primer periodo demandado, esto es, al que transcurrió entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014, para lo cual manifestó su desacuerdo con las sesiones del 5 de agosto y 3 de septiembre de 2014.

En relación con la sesión del **5 de agosto de 2014**, afirmó que tal como lo sostuvo la Sala Diez Especial de Decisión, en la contestación de la demanda se acreditó la presencia del congresista por lo que se agota el verbo rector “inasistir” de la causal de pérdida de investidura.

Explicó que en dicha sesión el congresista Christian José Moreno Villamizar votó en dos oportunidades nominalmente, como lo admite también el demandante, con lo cual no se configura la causal de pérdida de investidura, aun cuando no haya votado en la tercera votación nominal realizada.

Frente a la sesión del **3 de septiembre de 2014**, sostuvo que el recurrente no ataca los argumentos de la sentencia de primera instancia, por lo que reitera que el congresista Moreno Villamizar solicitó permiso al presidente de la Corporación para retirarse de la sesión, con motivo del grave estado de salud de su esposa, permiso que fue válidamente concedido y aceptado en la providencia recurrida, según lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992.

Resaltó que el apelante no esboza una sola línea de inconformidad, sino que eleva una nueva solicitud de pérdida de investidura por tráfico de influencias, lo cual merece un “pleno rechazo”.

Dijo que la imputación de una “nueva causal” de pérdida de investidura basada en un supuesto tráfico de influencias, constituye un *«abuso del recurso de apelación, comoquiera que tal impugnación debía llevarla a disentir de las consideraciones del fallo y no a imputar nuevos hechos sin que previamente se agotara el debido proceso y el derecho de defensa implicado»*.

En cuanto a las sesiones del **11 de noviembre y 1º de diciembre de 2014**, indicó que la Sala Diez Especial de Decisión consideró que era irrelevante su análisis, porque aun cuando el demandado hubiere inasistido injustificadamente a ellas no se acreditaría el mínimo exigido en la causal. Por lo anterior, afirmó que debido a que el recurrente no atacó esas consideraciones, no es necesario contra argumentar lo ya decidido.

El **Ministerio Público** en su intervención solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia.

Expuso que teniendo en cuenta que a través de los procesos de pérdida de investidura se restringe el derecho fundamental a ser elegido, las normas constitucionales que regulan esta acción deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Constitución Política, los principios *pro homine*, *in dubio pro reo*, favorabilidad, legalidad, proporcionalidad, entre otros, aunado a que, al tratarse del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, debe acreditarse el elemento subjetivo de la conducta.

Manifestó que en relación con la causal invocada en la demanda se ha surtido un amplio análisis por parte del Consejo de Estado en cuanto al correcto entendimiento del verbo “asistir”, el cual consiste en estar o hallarse presente en la sesión respectiva, esto es, en formar parte del grupo de congresistas que están presentes, participan o intervienen en la sesión en la cual se van a discutir o votar los proyectos anunciados en la convocatoria.



Explicó que coincide con lo estimado por el juzgador de primera instancia y el recurrente, en relación con la inasistencia sin justificación del congresista a las sesiones del 6 de agosto, 12 de agosto y 2 de septiembre de 2014.

Respecto de las sesiones del 11 de noviembre y 1º de diciembre de 2014, pese a que el Consejo de Estado no se pronunció sobre la asistencia o inasistencia, considera el Ministerio Público que aparece probada su ausencia, tal como lo alega el recurrente, lo que arroja un total de 5 inasistencias en este mismo periodo.

Sin embargo, respecto de la sesión del 5 de agosto de 2014, en la que el recurrente insiste en la inasistencia del congresista, se observa que si asistió y votó el proyecto de ley número 183 de 2014 y el proyecto de ley número 070 de 2013, al tiempo que se abstuvo de votar el impedimento de la Representante Sara Piedrahita y el proyecto de ley 125 de 2013.

Resaltó que los hechos probados llevan a concluir que no existió en realidad ausencia injustificada que pueda ser contabilizada para efectos de la causal, toda vez que el demandado concurrió, participó, deliberó y votó en dos momentos de esta sesión, por lo que, como lo ha sostenido el Consejo de Estado, el hecho de haber intervenido en la votación de algunos proyectos constituye prueba de su asistencia y participación en la sesión.

Manifestó que, en relación con la sesión del 3 de septiembre de 2014, las pruebas aportadas al plenario permiten concluir que el demandado presentó excusa por calamidad doméstica y contó con el visto bueno del presidente de la Cámara de Representantes, como se indicó en la sentencia apelada.

Explicó que el recurrente asoció esa sesión y la justificación presentada, como evidencia para configurar la causal de tráfico de influencias, lo cual no resulta aceptable en esta oportunidad procesal, pues no fue enunciada en la demanda y, por ello no fue discutida ni controvertida en el proceso, por ende, cualquier pronunciamiento al respecto vulneraría los derechos al debido proceso, defensa y contradicción del demandado.

Con base en lo anterior, concluyó que no se configura la causal contenida en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, por el periodo legislativo de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre de 2014. Adicionalmente, no está llamada a ser estudiada la causal de tráfico de influencias, al haber sido introducida apenas en el recurso de apelación, situación que rompe con el principio de congruencia y vulnera el derecho de defensa del demandado.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. COMPETENCIA

De conformidad con los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política, 37-7 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y 14 de la Ley 1881 de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de la solicitud de pérdida de investidura de un congresista.

### 2. Cuestión Previa

La Sala observa que en el recurso de apelación la parte actora invoca una nueva causal de pérdida de investidura, consistente en que el congresista demandado pudo haber incurrido en la causal de tráfico de influencias, prevista en el numeral 5º del artículo 183 de la Constitución Política, en el desarrollo de la justificación de su inasistencia a la sesión del 3 de septiembre de 2014.

Al respecto se advierte que el artículo 5º de la Ley 1881 de 2018 prevé que la solicitud de pérdida de investidura debe contener, entre otros, «c) *Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de investidura y su debida explicación;*».

En el caso concreto, la solicitud de pérdida de investidura se limitó a señalar la causal prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política y, en esas condiciones, el debate jurídico y probatorio entre las partes, así como el análisis efectuado por el *a quo*, se circunscribió a aquella.

Ahora bien, el recurso de apelación no fue establecido para invocar nuevas causales de pérdida de investidura que no fueron planteadas en la demanda, pues tal situación desconocería los derechos al debido proceso y de defensa del demandado y el principio de doble instancia consagrado en la Ley 1881 de 2018.

En esas condiciones, la Sala no realizará ningún pronunciamiento respecto de la causal de tráfico de influencias invocada por la parte actora en el recurso de apelación.

### 3. PROBLEMA JURÍDICO

Se advierte que la Ley 1881 de 2018 no regula los presupuestos de la apelación<sup>3</sup>, por lo

---

<sup>3</sup> **L.1881/18. Artículo 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.

tanto, es procedente la aplicación del artículo 320 del CGP<sup>4</sup>, que prescribe que este recurso tiene por objeto que el superior examine la providencia recurrida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante para que la decisión sea revocada o reformada, según sea el caso.

Entonces, en los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si el Representante a la Cámara Christian José Moreno Villamizar incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, al haber inasistido a seis (6) o más sesiones plenarias en las que se hayan votado proyectos de acto legislativo y/o de ley, en el periodo legislativo comprendido entre el **20 de julio y el 16 de diciembre de 2014**.

Concretamente, el recurrente sostiene que la causal invocada sí se configuró porque, además de las sesiones del 6 de agosto, 12 de agosto y 2 de septiembre de 2014, respecto de las cuales la Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura determinó que el demandado inasistió sin justificación, el congresista tampoco asistió a las sesiones realizadas el **5 de agosto, 11 de noviembre y 1º de diciembre de 2014**, con lo cual se completarían las seis (6) inasistencias a sesiones plenarias exigidas por la norma constitucional.

Debe precisarse que en el recurso de apelación el actor no manifestó inconformidad en relación con el análisis probatorio y fáctico efectuado en la sentencia de primera instancia frente a las sesiones del 3 de septiembre, 23 de septiembre y 30 de septiembre de 2014, con base en el cual, el *a quo* tuvo por *justificada la inasistencia* del representante a la cámara Moreno Villamizar.

Además, la Sala resalta, al igual que lo hizo el Ministerio Público que, en relación con la sesión del 3 de septiembre de 2014, la argumentación de la parte recurrente se dirigió a configurar una nueva causal de pérdida de investidura que, como se precisó, no será analizada.

En esas condiciones, el análisis de segunda instancia se circunscribe a las sesiones del **5 de agosto, 11 de noviembre y 1º de diciembre de 2014**.

#### **4. CAUSAL INVOCADA**

El numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política que se invoca por el demandante, establece:

---

<sup>4</sup> **CGP. Art. 320.** Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. (...).

**Art. 183.-** Los congresistas perderán su investidura:

1. (...)
2. *Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.*
3. (...)

Dicha causal también está prevista en el numeral 6º del artículo 296 de la Ley 5ª de 1992, así:

**ARTÍCULO 296. CAUSALES.** *La pérdida de la investidura se produce:*

1. (...)
6. *Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura.*
7. (...)

#### **4.1. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DEL NUMERAL 2º DEL ARTÍCULO 183 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

Desde el Preámbulo de la Constitución Política de 1991, el cual tiene fuerza vinculante<sup>5</sup>, se proclama que la Carta tiene como fin fortalecer, entre otros valores, el trabajo y la justicia, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, lo cual representa la expresión de los propósitos que se irradian en todo el ordenamiento constitucional.

Dichos fines se replican en el artículo 1º de la Carta cuando establece que *«Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».*

Lo anterior, guarda coherencia con lo dispuesto en el artículo 2º de la Carta, en cuanto señala como uno de los fines esenciales del Estado *«servir a la comunidad»* y prevé que la misión de las autoridades de la República es *«asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».*

Para ello, el artículo 6º de la Constitución Política establece el principio de

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-477 de 2005. *«El Preámbulo da cuenta del sentido político y jurídico que el Pueblo de Colombia le imprimió a la formulación de la Carta Política de 1991; es decir, indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige y por ello no sólo hace parte de ésta como sistema normativo sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción y constituye parámetro de control en los procesos de constitucionalidad. Y esto es comprensible pues carecería de sentido que una fórmula política y jurídica tan densa de contenidos como la advertida en el Preámbulo, no estuviera llamada a tener implicaciones en los ejercicios de poder subordinados a la teleología en ella señalada».*

responsabilidad jurídica de los servidores públicos y que se concreta en que son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con el artículo 123 de la Carta son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, quienes deben ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento, lo cual resulta coherente con el artículo 122 de la Carta cuando dispone que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento.

En esas condiciones, los congresistas son servidores públicos y, es por medio de ellos, que el pueblo ejerce de manera indirecta su soberanía [art. 3º C.P.], por cuanto fueron investidos como sus representantes, en ejercicio del derecho a elegir y a ser elegido [art. 40-1 C.P.], entonces, como representantes de sus electores los congresistas deben cumplir con los fines esenciales del Estado y materializar los pilares en que se soporta el Estado Social de Derecho, entre otros, el carácter participativo y el respeto al trabajo, con el cumplimiento de las tres funciones esenciales que expresamente el artículo 114 de la Constitución le asigna al Congreso de la República que son: i) reformar la Constitución, ii) hacer las leyes y iii) ejercer el control político sobre el Gobierno y la Administración.

Esas funciones guardan perfecta coherencia con la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Carta, toda vez que sanciona justamente la inasistencia en un mismo periodo de sesiones a seis o más reuniones plenarios en las que se voten:

- Proyectos de actos legislativos - función reformativa de la Constitución,
- Proyectos de ley – función legislativa y,
- Mociones de censura – función de control político.

Dichas funciones constitucionales están igualmente contenidas en el artículo 6º de la Ley 5ª del 17 de junio de 1992 – Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes - que prevé:

**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.**

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

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

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

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

8. *Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones. (Negrilla fuera de texto)*

Así pues, se evidencia que «el propósito del constituyente al contemplar la posibilidad de demandar la desinvestidura de los congresistas que no asistan a aquellas sesiones plenarias en las cuales van a votarse actos legislativos, proyectos de ley y mociones de censura, no es otro distinto al de **garantizar el cabal cumplimiento de esas funciones, en las cuales se condensa el rol esencial que cumple el Congreso en nuestro Estado social y democrático de derecho**»<sup>6</sup>. (Negrilla fuera de texto)

Debe resaltarse que, para el cumplimiento de las funciones constitucionales y reglamentarias, los congresistas se manifiestan a través de las votaciones que están definidas en el reglamento del Congreso como «un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Sólo los Congresistas tienen voto»<sup>7</sup>.

Por tal razón, como lo advirtió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 1º de agosto de 2017, frente a la causal que se analiza, «en el contexto de su aplicación, la misma está relacionada estrechamente con el momento de la votación, lo

---

<sup>6</sup> Sentencia del 5 de marzo del 2018, proferida por la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, Exp. 2018-00318 (PI), M.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>7</sup> L. 5ª/92. Art. 122.

*que impone consecuencias también articuladas con los tipos de votación que realiza el Congreso y la forma de probar las mismas»<sup>8</sup>.*

En esas condiciones, no puede perderse de vista que en el reglamento del Congreso se establece que el voto es un deber del congresista, pues el artículo 124 prevé que *«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»*.

Lo anterior no excluye obviamente el hecho que puedan presentarse situaciones que impidan que el congresista vote, pues para ello la Constitución y el propio reglamento consagran excepciones, las cuales, para efectos del proceso de pérdida de investidura deben ser analizadas por el juez dentro del marco del principio de responsabilidad subjetiva previsto expresamente en la Ley 1881 de 2018.

#### **4.2. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA CAUSAL INVOCADA**

En sentencia del 1º de agosto de 2017, Exp. 2014-00529 (PI), M.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth, la Sala Plena Contenciosa indicó que para que se configure la causal prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Carta, deben reunirse cinco elementos necesarios que son: i) la inasistencia del congresista, ii) que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones, iii) que las seis sesiones a las que deje de asistir sean reuniones plenarias, iv) que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y v) que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor.

En dicha oportunidad y respecto de cada uno de los anteriores elementos, la Sala precisó:

##### **i) La inasistencia del congresista**

Para entender el alcance o significado de la expresión «inasistencia» que constituye el verbo rector de la causal de pérdida de investidura invocada, la Sala

---

<sup>8</sup> Sentencia del 1º de agosto de 2017, Exp. 2014-00529 (PI).

Plena Contenciosa<sup>9</sup> acudió a diferentes formas de interpretar la mencionada palabra, así:

*«20. **Literalmente** “inasistencia” no es otra cosa que falta de asistencia y ésta expresión a su turno significa hallarse presente. De modo que si un congresista, sin justificación alguna, no asiste a las reuniones establecidas en el artículo 183-2 constitucional, perderá la investidura.*

*21. Una literalidad no aislada del texto, obliga a cualquier intérprete a observar la relación que existe entre inasistencia y sesión de votación. Basta al efecto recordar lo que dice la norma: Los congresistas perderán su investidura por “la **inasistencia**, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura” (se resalta). Es decir, la inasistencia relevante para la pérdida de investidura tiene literalmente dos condiciones: (i) que en la reunión se trate al menos uno de los tres temas indicados y (ii) que tales asuntos sean votados en la plenaria<sup>10</sup>. Al punto que puede afirmarse que si en tal sesión se trata la temática pero no se vota, la ausencia del congresista no será relevante para la pérdida de investidura, lo que refuerza la necesaria relación entre inasistencia y votación.*

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

23. (...).

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

#### *5. PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA. (...)*

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

<sup>9</sup> Sentencia del 1º de agosto de 2017, Exp. 2014-00529 (PI), M.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth

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



### 5.3. PRESUPUESTOS BÁSICOS: (...)

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

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

26. De ahí que la jurisprudencia de la Sección Primera de esta Corporación haya sostenido que el registro de asistencia que se realiza al inicio de cada sesión sólo produce efectos jurídicos respecto de la confirmación de la presencia en ella, siempre que permanezca en el recinto de la respectiva Corporación durante las deliberaciones tendientes a la aprobación o desaprobación de los mencionados asuntos, “pero en ningún caso, respecto de la manifestación de voluntad tendiente a hacer público el sentido de su voto, pues para eso el orden del día tiene establecido el momento oportuno”<sup>12</sup>.

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

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

29. Una interpretación **pragmática** igualmente permite ver bien los términos de la relación inasistencia-sesión de votación. Iniciando con lo elemental y obvio, (i) hay que decir que como en el Congreso colombiano está permitida la votación electrónica pero no a distancia, toda votación requiere la presencia del votante, de lo que se sigue que siempre que alguien haya votado es porque estuvo

<sup>11</sup> [11] Gaceta Constitucional n.º 51 del 16 de abril de 1991, p. 27.

<sup>12</sup> [12] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 10 de septiembre de 2009, expediente 2009-00201-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

presente. A no ser la existencia de un fraude en el voto electrónico, posibilidad que a juzgar por los resultados de la inspección judicial practicada a la Cámara de Representantes, es asaz reducida (ver infra párr. 49), y en todo caso habría que probarla. Pero lo más importante acá es hacer notar que (ii) una sanción tan drástica como lo es la pérdida de investidura tiene sentido frente al deber más importante del congresista, que es el de asistir a las sesiones en las que se vota para que, cuando llegue el momento oportuno, pueda expresa su particular voluntad sobre tres temas álgidos en términos político-sociales: proyectos de ley, de reforma constitucional y mociones de censura. Lo dicho demuestra que la relación existente entre inasistencia y votación, además de literal, histórica, gramatical y teleológica es, esencialmente, pragmática.

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

Entonces, a partir de las diferentes formas de interpretación de la expresión “inasistencia”, se establece que lo relevante para efectos de la causal de pérdida de investidura es que el congresista cumpla con sus funciones esenciales, lo que implica su participación durante la sesión en la que se voten proyectos de actos legislativos, de ley o mociones de censura.

En este punto, también es necesario remitirse al significado de la palabra antónima, es decir, «asistir: *Estar o hallarse presente*», lo cual, en el ámbito de las sesiones que desarrollan el Senado de la República, la Cámara de Representantes o de alguna de sus comisiones, como se indicó en la sentencia del 5 de marzo del 2018, ya citada, «*consiste en estar o hallarse presente en la sesión respectiva, esto es, en formar parte del grupo de congresistas que están presentes, participan o intervienen en la sesión en la cual se van a discutir o votar los proyectos anunciados en la convocatoria. Dicho en otras palabras, el cumplimiento de ese deber no se agota simple y llanamente con el hecho de responder el llamado a lista, sino que al ser la «sesión», «un espacio de tiempo ocupado por una actividad», tal como lo define el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, debe entenderse que la asistencia implica de suyo la presencia del parlamentario en la sesión*».

Para este efecto, la Ley 5ª de 1992 -Reglamento del Congreso de la República- introduce aspectos importantes para el entendimiento de lo que comprende una «sesión», de lo cual se ocupó la sentencia del 5 de marzo de 2018, al precisar lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tal criterio fue reiterado recientemente por la Sala Plena Contenciosa en sentencia del 13 de junio de 2018<sup>13</sup> al indicar que: «La repuesta al llamado a lista no es plena prueba de la presencia del congresista en la sesión, porque es anterior a su inicio, como se desprende del artículo 91 de la Ley 5 de 1992, que dispone la apertura solo cuando el Presidente emplea la fórmula “ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión”. En otras palabras, la respuesta al llamado a lista admite prueba

---

<sup>13</sup> Exp. 2018-00318-01, M.P. Dr. Guillermo Sánchez Luque.

*en contrario, pues aunque el congresista registre su asistencia con otros medios probatorios puede acreditarse que se retiró del recinto».*

En esas condiciones debe concluirse que la sesión inicia una vez se ha verificado el *quórum*, es decir, en un momento posterior al llamado a lista, por ende, el hecho de ausentarse del recinto donde se realizará la sesión aun cuando se haya contestado el llamado a lista, no puede entenderse necesariamente como asistencia a la sesión, en el contexto de la causal objeto de análisis.

Por lo demás, como lo advirtió la Sala Novena Especial de Decisión<sup>14</sup>, el registro de asistencia es un hecho indicador de la asistencia efectiva del congresista a la sesión, sin embargo, corresponde al juez valorar y analizar en conjunto todos los elementos de juicio incorporados al proceso, lo cual *«permitirá concluir, de conformidad con las reglas de la persuasión racional, la sana crítica y las reglas de la experiencia, si el congresista asistió o no a la sesión, es decir, si estuvo o no presente en la misma».*

## **ii) Que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones**

Respecto de este elemento, en la sentencia del 1º de agosto de 2017, la Sala Plena Contenciosa indicó lo siguiente:

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

*32.1. Las sesiones ordinarias son las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones definidas en el artículo 114 de la Constitución, el cual refiere al ejercicio del poder constituyente derivado, la función legislativa y el control político sobre los actos de la administración. Dos periodos de sesiones ordinarias componen una legislatura<sup>15</sup>.*

*32.2. Por su parte, las sesiones extraordinarias se efectúan, no por derecho propio, sino por iniciativa del ejecutivo. En tal evento, el Congreso únicamente puede ocuparse del estudio y decisión de aquellos asuntos que el presidente señale en el decreto convocatorio, sin perjuicio del control político que, por expresa disposición del artículo 138 de la Carta, aquel “podrá ejercer en todo tiempo”.*

*32.3. Las sesiones especiales son las que convoca el Congreso, por derecho propio, estando en receso, para el ejercicio del control respecto de los decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las*

<sup>14</sup> Sentencia del 5 de marzo de 2018, Exp. 2018-00318-00, M.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>15</sup> [20] Constitución Política, artículo 183. *“El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio”.*

*atribuciones extraordinarias que le confieren los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución (estados de excepción). Durante este tiempo –ha dicho la Corte Constitucional– el Congreso conserva la plenitud de sus atribuciones constitucionales, pues es “una de las condiciones **sine qua non** para que se mantenga la constitucionalidad de la declaración de los estados de excepción, que “no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”<sup>16</sup>.*

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

De acuerdo con lo anterior, en la sentencia transcrita se hizo referencia a las diferentes clases de sesiones; sin embargo, lo que resulta relevante para efectos de la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, son aquellas que se realizan en el *mismo periodo de sesiones*.

Al respecto, la Sala considera necesario precisar que, la expresión «periodo de sesiones» contenida en el numeral 2º del artículo 183 de la Carta, debe ser interpretada de manera armónica con lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución que prevé:

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

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

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

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

De la norma transcrita se puede establecer que cuando el Congreso se reúne por derecho propio, a dichas reuniones se les denomina **sesiones ordinarias**, las cuales se llevan a cabo en dos periodos por año que constituyen una sola legislatura. La propia Constitución determina la fecha de inicio y la de terminación de dichos periodos así: el primero, comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y, el segundo, entre el 16 de marzo y el 20 de junio, en los cuales el Congreso está habilitado para ejercer la plenitud de sus funciones.

---

<sup>16</sup> [21] Corte Constitucional, sentencia C-565 de 1997.

Por consiguiente, la inasistencia solo puede ser contabilizada «**en un mismo**<sup>17</sup> **periodo de sesiones**», pues la causal es expresa y clara en demarcar el tiempo dentro del cual se deben verificar las inasistencias y la propia Carta Política precisa el lapso que comprende cada una de las sesiones ordinarias<sup>18</sup>.

En similar sentido, se pronunció la Sala 18 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura en la sentencia del 25 de abril del 2018<sup>19</sup>, para efectos de contabilizar las inasistencias en **distintos periodos ordinarios**, así:

*«Desde esta perspectiva, **no observa la Sala que sea procedente asimilar el periodo de sesiones ordinarias con la legislatura anual, pues encuentra claras las expresiones del artículo 138 Constitucional, cuando define que cada una de éstas se compone de dos periodos; el primero de los cuales comienza el día 20 de julio y concluye el día 16 de diciembre, y el segundo que comienza el día 16 de marzo y concluye el día 20 de junio del año siguiente.***

(...)

4.1.5. *La conclusión y su incidencia en el proceso:*

*Por lo dicho concluye la Sala que cada legislatura ordinaria se compone de dos periodos y, por lo tanto, **la prohibición contenida en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución exige la inasistencia del congresista a seis (6) sesiones en cualquiera de ellos; por ende, no puede computarse una legislatura -que comprende dos periodos - como uno solo**».* (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, el cómputo de cada uno de los periodos de las **sesiones ordinarias**, para efectos de la causal objeto de análisis, se hace de manera independiente, pues cada periodo está definido por el constituyente: el primero, del 20 de julio al 16 de diciembre y, el segundo, del 16 de marzo al 20 de junio, por tanto, no pueden sumarse las inasistencias de los dos periodos de una legislatura.

En este punto, resulta pertinente señalar que la naturaleza sancionatoria del proceso de pérdida de investidura impone garantizar el derecho al debido proceso, y uno de sus pilares es el principio de legalidad, el cual implica que las causales de pérdida de investidura deben ser analizadas de manera restrictiva sin que sea posible hacer una aplicación extensiva de dichas causales a eventos no previstos por el constituyente<sup>20</sup>.

**iii) Que las seis sesiones a las que deje de asistir sean reuniones plenarias y iv) que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.**

<sup>17</sup> Según el RAE «mismo» significa: 1. adj. Idéntico, no otro. 2. adj. Exactamente igual. De la misma forma. Del mismo color.

<sup>18</sup> En igual sentido se pronunció la Sala Especial de Decisión No. 11, Exp. 2018-00779, M.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>19</sup> M.P. Dr. Oswaldo Giraldo López

<sup>20</sup> Sentencia del 8 de febrero de 2011, Exp. 2010-00990(PI), M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

En cuanto a estos dos elementos de la causal, debe resaltarse, de acuerdo con las funciones del Congreso que fueron antes mencionadas, y que para el análisis de la causal de pérdida de investidura invocada se contraen a hacer las leyes, reformar la Constitución y ejercer el control político sobre el gobierno y la Administración, que en la sentencia del 1º de agosto de 2017<sup>21</sup>, la Sala Plena Contenciosa consideró que *«tiene todo el sentido que el ordenamiento jurídico colombiano sancione con pérdida de investidura la inasistencia de los congresistas a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten mociones de censura, proyectos de ley o de reforma constitucional, pues ello conspira contra el funcionamiento mismo del órgano legislativo y entorpece el desarrollo de su labor»*.

En esas condiciones, es necesario para el análisis de la causal centrar la atención no solo en «sesiones plenarias» sino, además, en el entendimiento del trámite legislativo de los proyectos de actos legislativos, de ley y de mociones de censura, para determinar los momentos o etapas que son cruciales para la formación y decisión de esos asuntos al interior del Congreso.

Pues bien, en la mencionada sentencia, la Sala Plena Contenciosa realizó un detallado análisis, el cual se reitera en esta oportunidad, así:

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

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

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

*Así, en el trámite en comisiones, si la proposición con que termina la ponencia es favorable a que la célula aborde el debate del proyecto, entonces, según lo establece el artículo 167 del Reglamento del Congreso o Ley 5ª de 1992 “se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe”. Por el contrario, si la ponencia “propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate”. Esto significa que en el*

---

<sup>21</sup> Exp. 2014-00529 (PI), M.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

*trámite en las comisiones, en los casos en que la ponencia sea favorable, es posible entrar directamente en el debate y en la votación del articulado, sin necesidad de votar previamente el informe de ponencia. Sin embargo, en las plenarios, siempre debe existir votación previa del informe de ponencia antes de entrar en la discusión específica del articulado. Así no sólo lo ha hecho la práctica parlamentaria sino que así lo ordena perentoriamente el artículo 176 del Reglamento del Congreso, que regula específicamente el tema. Dicha norma señala que el ponente debe presentar el informe a la plenaria, explicando “en forma sucinta la significación y alcance del proyecto” y luego “podrán tomar la palabra los congresistas y los ministros del despacho”. A reglón seguido, la norma prevé los efectos de la aprobación del informe, al señalar que si “la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o un miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.”*

*Esta norma ordena entonces que el informe de ponencia sea aprobado, como requisito previo para discutir y votar el articulado. En efecto, este artículo prescribe una regla de naturaleza condicional, según la cual, en caso que se apruebe la proposición con que termina el informe de ponencia, procederá la discusión del articulado del proyecto, bien en bloque o bien separadamente, si así lo solicita uno de los miembros de la cámara correspondiente. Así las cosas, el efecto jurídico de la aprobación del informe de ponencia no es otro que permitir que el trámite legislativo prosiga con su siguiente etapa, esto es, la discusión del articulado previa a su votación. Contrario sensu, la falta de aprobación del informe ocasiona, indefectiblemente, que no pueda continuarse con dicho trámite<sup>22</sup>.*

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

*35.3. El **título** es otro componente fundamental del proyecto puesto que no solo lo identifica, sino que también define su contenido (Constitución Política, artículo 169)<sup>23</sup>. Para que proceda la votación de este aparte del proyecto, es necesario que la de todo el articulado haya concluido, por lo cual ésta última siempre precede a la anterior. Junto con el título, se somete a votación una pregunta, por medio de la cual se insta a los senadores o representantes a que manifiesten si quieren o no que determinado proyecto de ley o de reforma constitucional se convierta en ley de la República o en acto legislativo<sup>24</sup>.*

---

<sup>22</sup> [22] Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004. En similar sentido, véanse las sentencias C-047 de 2017 y C-1041 de 2005.

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

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



35.4. Por su parte, los **informes de conciliación** sirven para superar las diferencias que surgen de los textos aprobados en una y otra Cámara. En la medida en que la propia Constitución Política, en su artículo 160, autoriza al Congreso para introducir a los proyectos las modificaciones y adiciones que considere pertinentes durante el segundo debate o la segunda vuelta, la aprobación de estos informes por las plenarios del Senado y de la Cámara constituye un requisito *sine qua non* del proceso legislativo, cuando existen discrepancias, porque de esta forma es posible superarlas y unificar los textos que finalmente habrán de pasar a sanción presidencial, a condición, eso sí, de que se respeten los principios de identidad y consecutividad, mediante modificaciones que no sean sustanciales y que guarden una relación temática con lo aprobado en la cada una de las Cámaras<sup>25</sup>.

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

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

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

De acuerdo con lo anterior, el articulado y el título, los informes de ponencia, las proposiciones de archivo, los informes de conciliación y los informes de ponencia, son partes inescindibles del trámite del proyecto de ley. Igual situación se predica de los actos legislativos, salvo que en estos no se admite el trámite de objeciones presidenciales.

En cuanto a la moción de censura, la Sala advierte que es una de las facultades de cada cámara, prevista en el numeral 9º del artículo 135 de la Carta Política<sup>27</sup>, y para su

<sup>25</sup> [25] Corte Constitucional, sentencias C-1143 de 2003, C-332 de 2005 y C-1041 de 2005, entre otras.

<sup>26</sup> [26] Sentencia C-069 de 2004.

<sup>27</sup> **C.P. ARTICULO 135.** Son facultades de cada Cámara: 1. (...) 9. Modificado por el art. 2, Acto Legislativo 01 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

aprobación se requiere del voto de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto.

En este punto resulta oportuno señalar, como se hizo en la sentencia del 5 de marzo de 2018 de la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura -ya citada-, que el Acto Legislativo 01 de 2003 adicionó el artículo 160 de la Constitución, “*inspirado en la intención de asegurar la presencia de los congresistas en las sesiones plenarias, elevó a norma constitucional el requisito del «anuncio previo», según el cual es preciso que se informe con antelación cuáles son los proyectos que van a ser sometidos a la decisión de la plenaria, pues siendo obligatoria la presencia de los congresistas en las sesiones donde se abordarán tales temas, lo mínimo que puede esperarse es que los obligados a asistir tengan pleno y oportuno conocimiento de ello».*”

Igualmente, debe tenerse en cuenta el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992 que prevé:

**ARTÍCULO 83. DÍA, HORA Y DURACIÓN.** *Todos los días de la semana, durante el periodo de sesiones, son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas.*

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

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

*Las sesiones de las Comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarias de la Cámara respectiva. (Negrilla fuera de texto)*

Por consiguiente, el congresista conoce de antemano los días en que se votarán los proyectos de actos legislativos y de ley y, en general, los temas que se discutirán en cada sesión y se someterán a votación, por lo cual, su no concurrencia o retiro del recinto sin justificación alguna, puede dar lugar a la pérdida de investidura.

---

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.

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

Como lo prevé el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política, la causal de pérdida de investidura objeto de análisis, *«no tendrá[n] aplicación cuando medie fuerza mayor»*, esta última definida en el artículo 64 del Código Civil que dispone: *«Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc»*.

Sin embargo, existen otras situaciones excepcionales previstas en el *reglamento* del Congreso, como se señaló en la sentencia del 1º de agosto de 2017 de la Sala Plena Contenciosa y que se pueden concretar así:

- El artículo 90 de la Ley 5 de 1992: incapacidad física debidamente comprobada, el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o la autorización expresada por la Mesa Directiva o el presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el reglamento de la misma.
- El artículo 124 de la misma Ley 5 dispone que los senadores y representantes pueden excusarse de votar, con autorización del presidente, *«cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate»*.

Lo anterior, sin perjuicio que, para efectos del proceso de pérdida de investidura, las excusas sean analizadas por el juez dentro del marco del principio de responsabilidad subjetiva previsto expresamente en la Ley 1881 de 2018, por la inasistencia a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

### **Aspecto subjetivo**

Como se indicó, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018<sup>28</sup>, aplicable al presente asunto, *«el proceso de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetivo»*, lo cual implica que *«no basta simplemente con establecer si la conducta reprochada al congresista se encuadra o no en*

---

<sup>28</sup> **L. 1881/18. Art. 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 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.

*alguna de las causales de pérdida de investidura previstas en la Constitución, sino que, además de ello, es necesario que las acciones u omisiones constitutivas de la falta puedan atribuirse a título de dolo o culpa»<sup>29</sup>.*

En relación con los principios aplicables al proceso de pérdida de investidura, la Corte Constitucional en la sentencia SU-424 de 2016<sup>30</sup>, consideró lo siguiente:

*«La pérdida de investidura es una acción pública, que comporta un juicio de naturaleza ética que tiene como propósito proteger la dignidad del cargo que ocupan los miembros de cuerpos colegiados, y permite imponer como sanción no solo la desvinculación de un congresista de su cargo de elección popular, sino también la imposibilidad futura de volver a ocupar un cargo de la misma naturaleza, si éste llega a incurrir en alguna de las causales de procedencia de la figura señaladas en la Carta Política.*

*(...)*

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

**34. Los presupuestos anteriores permiten a la Corte concluir que el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del ius puniendi deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuricidad) y culpable.**

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

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

En estas condiciones, en el proceso de pérdida de investidura, por ser de naturaleza sancionatoria, está proscrita la responsabilidad objetiva y, por tanto, el juez no solo debe verificar que la conducta se adecúe a la causal invocada (principio de legalidad) sino que resulta necesario verificar si dicha conducta es antijurídica y culpable, para así garantizar

<sup>29</sup> Sentencia del 5 de marzo de 2018, Exp. 2018-00318, M.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández. En este mismo sentido, se pronunció la Sala Plena Contenciosa en la sentencia del 27 de septiembre de 2016, Exp. 014-03886, M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>30</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

todos los principios mencionados en la sentencia de la Corte Constitucional y que integran el debido proceso.

## 5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Con fundamento en las disposiciones citadas y el lineamiento jurisprudencial, procede la Sala a determinar si el Representante a la Cámara Christian José Moreno Villamizar, incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, en los términos planteados en el recurso de apelación y que ya fueron delimitados por la Sala en esta providencia.

### SESIÓN DEL 5 DE AGOSTO DE 2014:

Con fundamento en la Gaceta 484 de 2014, la Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura consideró que el demandado asistió a la sesión del 5 de agosto de 2014, toda vez que participó en la votación nominal del orden del día y de los impedimentos presentados en el proyecto de ley 070 de 2013.

El recurrente sostiene que esta sesión debe ser contabilizada como inasistencia porque el congresista, a pesar de que estuvo presente al inicio de la sesión, no participó en la votación nominal de la modificación del artículo 2º del proyecto de ley 125 de 2013, lo cual sí configura la causal de pérdida de investidura.

La Sala advierte que, en el recurso de apelación, aunque el actor acepta que el demandado estuvo presente al inicio de la sesión y participó en la votación de los impedimentos, como lo precisó el fallo de primera instancia, en criterio del recurrente, el hecho que el representante a la Cámara no hubiera participado en la votación del artículo 2º del proyecto de ley 125 de 2013, configura la “inasistencia” a la sesión.

Al respecto, la Sala precisa que el verbo rector de la causal de pérdida de investidura objeto de análisis es la “**inasistencia**” que, de acuerdo con las sentencias del 1º de agosto de 2017<sup>31</sup> y del 13 de junio de 2018<sup>32</sup> proferidas por la Sala Plena Contenciosa, significa la «*falta de asistencia*», es decir, que «*el congresista no esté presente en la sesión*».

---

<sup>31</sup> Exp. 2014-00529, M.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>32</sup> Exp. 2018-00318-01, M.P. Dr. Guillermo Sánchez Luque.

Igualmente resulta relevante reiterar lo considerado en la sentencia del 5 de marzo del 2018<sup>33</sup>, a la cual se hizo referencia al analizar los elementos de la causal, en relación con la definición de la palabra antónima del verbo rector, es decir, “asistir” la cual **«consiste en estar o hallarse presente en la sesión respectiva, esto es, en formar parte del grupo de congresistas que están presentes, participan o intervienen en la sesión en la cual se van a discutir o votar los proyectos anunciados en la convocatoria. (...), 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»**. (Negrilla fuera de texto)

Con base en lo anterior, en la misma sentencia antes citada, se concluyó que **«debe entenderse que ese deber de asistir a las sesiones plenarias del Congreso en las cuales se van votar proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura, no es sinónimo de permanencia sino de presencia»**.

En el caso, es un hecho no discutido que el Representante a la Cámara Moreno Villamizar hizo *presencia* en la sesión del 5 de agosto de 2014, lo cual se demostró con su participación en la votación nominal de los impedimentos manifestados por dos representantes a la cámara para el segundo debate del proyecto de ley número 070 de 2013.

En este punto, resulta del caso precisar, a partir del análisis que se realizó en las sentencias del 25 de abril de 2018 de la Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura<sup>34</sup>, del 21 de junio de 2018 de la Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura<sup>35</sup>, esta última reiterada en la sentencia del 27 de agosto de 2018 de la Sala Cuatro Especial de Decisión de Pérdida de Investidura<sup>36</sup> y en la sentencia del 13 de noviembre de 2018 de la Sala Diecisiete Especial de Decisión, que si bien los impedimentos no hacen parte del trámite legislativo<sup>37</sup>, la participación en su votación sí

---

<sup>33</sup> Exp. 2018-00318-00, M.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>34</sup> Exp. 2018-00319, M.P. Dr. Oswaldo Giraldo López. En el estudio de la situación fáctica concreta se indicó: «Como quiera que la senadora solo dejó de votar un artículo de todo el proyecto de ley 161 de 2016 y cinco impedimentos, lo que no incide en la formación de la voluntad legislativa, debe computarse como asistencia». Y «En la votación ordinaria se aplica la presunción de que por atender el llamado a lista la senadora demandada votó, pues no existe prueba en contrario. Mientras que en la votación nominal solo fue sometido a consideración un impedimento que la senadora votó, por lo tanto no puede computarse como inasistencia».

<sup>35</sup> Exp. 2018-00781, M.P. Dra. Rocío Araújo Oñate, reiterada en la sentencia del 27 de agosto de 2018, Exp. 2018-01757,

<sup>36</sup> Exp. 2018-01757, M.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>37</sup> En la sentencia del 13 de noviembre de 2018, Exp. 2018-02405, M.P. Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas, se precisó que **«Bajo ese entendimiento, de las reglas señaladas, que precisan el procedimiento legislativo, y del sentido gramatical de las palabras incidental o circunstancial, puede inferir la Sala que los impedimentos y recusaciones hacen parte de una etapa previa y conexas al debate y votación de un proyecto de ley o acto legislativo, que pueden presentarse o no en una sesión, y que si se exponen, suspenden el inicio del trámite legislativo propiamente dicho, para de acuerdo con la decisión de la respectiva cámara o de la Comisión de Ética, conformar debidamente el quórum deliberatorio y decisorio correspondiente y dar ahí si inicio al trámite legislativo.// Entonces, la Sala puede señalar que, compartiendo lo señalado por la doctrina constitucional, los impedimentos y recusaciones son parte "del trámite parlamentario" y no del legislativo.// En conclusión, aquellas sesiones en las cuales se votaron solamente impedimentos, no**

constituye prueba de su asistencia o no a la respectiva sesión<sup>38</sup>.

En esas condiciones, para la Sala la votación de los impedimentos da certeza de la presencia del congresista en la sesión, es decir, haber estado o hallarse presente en el espacio temporal que delimita la causal.

Para el caso que nos ocupa, revisada la Gaceta correspondiente a la sesión del 5 de agosto de 2014, se observa que: i) la apertura del registro de asistencia tuvo lugar a las 2:43 pm, ii) la sesión inició a las 3:05 pm, iii) el demandado se registró electrónicamente a las 3:11 pm, iv) se llevaron a cabo siete votaciones ordinarias y tres votaciones nominales y v) la sesión se cerró a las 7:27 pm.

En lo que interesa al presente asunto, la Gaceta da cuenta que la sesión del 5 de agosto de 2014, se desarrolló así:

- Registro de asistencia del Representante demandado a las **3:11 p.m**<sup>39</sup>.
- Aprobación del orden del día con proposición por votación nominal a las 4:13:10 p.m., en la que participó el Representante a la Cámara demandado<sup>40</sup>.
- Informe de conciliación del Proyecto de Ley número 201 de 2014, Cámara, 174 de 2014 Senado, *“por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país”*. – **votación ordinaria**.
- Impedimentos manifestados por los representantes a la cámara Santiago Valencia y Alfredo Rafael Deluque para el segundo debate del Proyecto de ley número 070 de 2013, Cámara *“por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas”*. – **votación nominal** a las **4:36:28 p.m**. En el resultado de la votación **sí aparece registrado el voto** del representante a la Cámara Moreno Villamizar<sup>41</sup>.
- (...)
- Articulado del Proyecto de ley número 125 de 2013 Cámara, **Votación nominal** – En el resultado de la votación **NO aparece registrado el voto del demandado**.
- (...)

De lo anterior, resulta relevante para la Sala que: i) el congresista se registró al inicio de la sesión y votó el orden del día, ii) la primera votación realizada **fue ordinaria** [*informe de conciliación del proyecto de Ley número 201 de 2014, Cámara, 174 de 2014 Senado*] y iii)

---

*cuentan como inasistencias para efectos de la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 Superior». (Negrilla fuera de texto).*

<sup>38</sup> En la sentencia del 21 de junio de 2018, al analizar el caso concreto se precisó: «Aunque la votación de los impedimentos no hace parte del proceso de formación de la voluntad legislativa, la ausencia de votación de los mismos por parte de la congresista, sumada a la ausencia de votación de los proyectos de Actos Legislativos 003/17 Senado, 12/17 Senado y 13/17 Senado, constituyen prueba suficiente de que la Senadora Daira Galvis Méndez estuvo presente en el inicio de la sesión y luego se retiró de la misma».

<sup>39</sup> Pág. 4 de la Gaceta.

<sup>40</sup> Pág. 18 de la Gaceta.

<sup>41</sup> Pág. 22 de la Gaceta.

está demostrada su participación en la votación nominal de los impedimentos manifestados en relación con el proyecto de ley número 070 de 2013, Cámara, votación esta última que se efectuó **minutos después** de la votación ordinaria del informe de conciliación del proyecto de ley número 201 de 2014, antes mencionada, aspecto que no fue discutido por el actor.

Entonces, con base en la jurisprudencia a la cual se ha hecho referencia, el registro en la sesión y la secuencia de las votaciones permite presumir la participación del representante a la Cámara demandado, por lo menos, a la primera votación ordinaria del proyecto de ley número 201 de 2014, pues no existe prueba en contrario que la desvirtúe. Además, está demostrada su participación en la votación nominal de los impedimentos que se efectuó enseguida de aquella.

Al analizar una situación fáctica semejante, la Sala Diecisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura en la sentencia del 13 de noviembre de 2018, Exp. 2018-02405, M.P. Dr. Jaime Rodríguez Navas, concluyó lo siguiente:

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

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

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

En esas condiciones, como también lo indicó la Sala Trece Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, en sentencia del 26 de abril de 2018<sup>42</sup>, **«La asistencia parcial a las sesiones en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura no configura inasistencia relevante para la estructuración de la causal de investidura, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar. Esto, porque si bien existe una relación entre la asistencia y la votación, lo cierto es que el hecho**

---

<sup>42</sup> M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



**de votar no constituye el verbo rector de la causal bajo examen, sino uno de sus elementos; de ahí que, como lo ha sostenido el Consejo de Estado en esa sentencia [se refiere a la sentencia del 5 de marzo de 2018, M.P. Dr. Gabriel Valbuena], “el ausentismo parlamentario se [determine] a partir de la no presencia efectiva del Congresista de la sesión”**». (Negrilla fuera de texto).

Lo anterior no significa que se desconozca el deber de los congresistas de asistir a toda la sesión y participar en los debates y votaciones de los proyectos de actos legislativos, proyectos de ley y mociones de censura, pero debe tenerse en cuenta que, para efectos del análisis de la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2º del artículo 183 de la Carta, el **verbo rector** de la causal es la “**inasistencia**”, por eso, la asistencia del congresista a parte de la sesión no permite la configuración de la mencionada causal.

Ahora bien, también debe precisarse que la inasistencia no se configura en relación con cada uno de los proyectos de acto legislativo, de ley, o mociones de censura que se votan en las respectivas sesiones, pues no puede perderse de vista que la causal objeto de análisis señala que la inasistencia relevante para la pérdida de investidura es aquella que se verifica en las sesiones plenarias “*en las que*” se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, tal expresión indica que la inasistencia debe ocurrir en un “*espacio*” lo cual, como ya se hizo referencia al analizar la causal, fue explicado en la sentencia del 1º de agosto de 2017 de la Sala Plena Contenciosa<sup>43</sup>, así:

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

De acuerdo con lo anterior, lo que la causal delimita respecto del verbo rector es el espacio-contexto en el cual se debe presentar la inasistencia, esto es, las sesiones plenarias en las que los congresistas votan los proyectos de acto legislativos, de ley o mociones de censura.

En este caso, la sesión del 5 de agosto de 2014, objeto de análisis, además de ser plenaria y de haberse votado proyectos de ley, condiciones exigidas por la causal,

---

<sup>43</sup> Exp. 2014-00529 (PI), M.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

constituye el espacio temporal en el que debe verificarse si el congresista asistió o no en los términos que han sido precisados por la jurisprudencia a la cual ya se ha hecho referencia.

En esas condiciones, en que se presume la asistencia del demandado a la votación ordinaria del informe de conciliación del proyecto de ley número 201 de 2014, Cámara 174 Senado y está demostrada su asistencia en la votación siguiente de los impedimentos manifestados frente al proyecto de ley número 070 de 2013, y aun cuando no haya participado específicamente en la votación del artículo 2º del proyecto de ley 125 de 2013, como lo señala el apelante, se debe concluir que el Representante a la Cámara demandado asistió de forma parcial a la sesión del 5 de agosto de 2014.

En este punto, la Sala reitera que el verbo rector de la causal es el de “inasistir” a la sesión y no “votar”, por lo que, como lo sostuvo la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura<sup>44</sup>, *«el simple hecho de haber votado algunas iniciativas, tal como queda dicho, es un hecho que indica que sí estuvo presente y participó en la sesión. Deducir lo contrario, equivaldría a entender de manera equivocada que el hecho de votar constituye el verbo rector de la causal endilgada»*. (Negrilla fuera de texto).

Por consiguiente, se debe concluir que el representante demandado asistió a la sesión del 5 de agosto de 2014.

#### **SESIÓN DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 2014:**

En la Gaceta 140 del 26 de marzo de 2015, se observa que, contrario a lo señalado por el recurrente, el Representante a la Cámara Christian José Moreno Villamizar sí registró su asistencia a la sesión [17:58], sin embargo, no participó en la votación nominal del orden del día.

En esta sesión se discutieron y votaron los siguientes asuntos:

*Votación ordinaria:* informe de la proposición con la que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 030 de 2014, Cámara.

*Votación nominal:* artículos 1º y 2º y párrafo del proyecto de ley 030 de 2014, Cámara.

Se observa que el demandado no participó en la votación nominal del proyecto de ley 030 de 2014, Cámara.

---

<sup>44</sup> Sentencia del 5 de marzo de 2018, Exp. 2018-00318-00.

En la contestación de la demanda, el representante a la Cámara Moreno Villamizar sostuvo que su asistencia estaba demostrada, porque radicó una proposición de control político a los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud, la cual fue anexada como prueba<sup>45</sup>.

Se advierte que dicha proposición fue suscrita por el demandado y otros congresistas y tiene fecha de radicación 11 de noviembre de 2014, hora de recibido **5:11 p.m.**, sin embargo, revisada la Gaceta que da cuenta del Acta de la sesión, esta no aparece registrada<sup>46</sup>.

Para la Sala tal proposición no demuestra la asistencia del Representante a la Cámara a la sesión, pues si se tiene en cuenta que la radicación de la proposición se hizo a las 5:11 p.m., que el demandado registró su asistencia a las 5:58 p.m. y que no figura en las votaciones nominales realizadas en esa fecha, el análisis conjunto de estos hechos no permite afirmar que el demandado asistió o se hizo presente en la sesión.

Ahora bien, en la contestación de la demanda, en varias sesiones el congresista afirmó que su asistencia está demostrada porque, además del registró en la respectiva sesión, en ella se realizaron votaciones ordinarias y nominales, por lo que debe presumirse su asistencia a las votaciones ordinarias, de acuerdo con la sentencia del 25 de abril de 2018 de la Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura<sup>47</sup>, en la cual se indicó: *«la votación es un indicador de la presencia del congresista en la conformación de la voluntad del Congreso, y tal vez el más importante, pero no es el único; con él es posible configurar presunciones que, no obstante, pueden ser desvirtuadas, si se acredita por ejemplo **que no estuvo en una votación ordinaria, no obstante encontrarse registrado, o que estuvo en una votación nominal, pese a no aparecer su voto en los registros**».* (Negritas fuera de texto).

Al respecto, esta Sala precisa que tal conclusión no puede ser descontextualizada para derivar la asistencia del congresista en sesiones en donde se realizaron votaciones ordinarias y nominales, por lo siguiente<sup>48</sup>:

El artículo 128 de la Ley 5ª de 1992 establece que son modos de votación del Congreso: la votación nominal, ordinaria y secreta. Para el presente asunto, interesan las votaciones nominales y ordinarias que están definidas en el Reglamento del Congreso, así:

---

<sup>45</sup> Fls. 42 a 49 cuaderno anexo pruebas.

<sup>46</sup> La proposición tiene sello de la Subsecretaria General de la Cámara de Representantes en el que se deja constancia de que fue aprobada en sesión del 9 de diciembre de 2014. (fl. 49 c.a. pruebas).

<sup>47</sup> M.P. Dr. Oswaldo Giraldo López.

<sup>48</sup> En igual sentido se pronunció la Sala Cuatro Especial de Decisión de Pérdida de Investidura en la sentencia del 27 de agosto de 2018, Exp. 2018-01757.

**ARTÍCULO 129. VOTACIÓN ORDINARIA.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Se utilizará para los casos señalados en este artículo y se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe.

*Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, para dicho efecto podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación, lo cual se publicará íntegramente en el acta de la sesión.*

(...)

**ARTÍCULO 130. VOTACIÓN NOMINAL.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Como regla general, las votaciones serán nominales y públicas, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen o adicionen.

*En toda votación pública, podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado de la votación; en caso de ausencia o falta de procedimientos electrónicos, se llamará a lista y cada Congresista anunciará de manera verbal su voto sí o no.*

(...)

De acuerdo con las normas transcritas, se advierte que en las *votaciones nominales*, el acta de la sesión da cuenta de lo siguiente: número total de los congresistas asistentes en la votación, número de congresistas presentes pero que se abstienen de votar, total de votos obtenidos por el “sí” o por el “no”, los resultados por partido y los individuales con indicación de si votan de manera afirmativa o negativa, razón por la cual, es posible conocer la participación de determinado congresista en la votación. En cambio, en las *votaciones ordinarias*, el acta respectiva solo da cuenta que determinado asunto fue aprobado y no es posible identificar los congresistas que participaron en la votación.

En relación con los modos de votación antes indicados, en la sentencia del 1º de agosto de 2017<sup>49</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo precisó lo siguiente:

*«30.3.2. Cuando la votación es nominal, el sentido individual del voto de cada congresista queda registrado, bien sea de forma manual o electrónica, en el acta de la respectiva sesión, por lo que siempre es posible conocer si un determinado senador o representante estuvo presente o no en la sesión durante la votación de un cierto proyecto de ley o de reforma constitucional. En cambio, cuando la votación es ordinaria o secreta esa información no queda consignada en el acta –sólo se registra si el proyecto se aprobó o no–, **por lo que, si el congresista atendió el llamado a lista que se realiza al inicio de cada reunión con el fin de verificar el quórum constitucional<sup>50</sup>, debe presumirse que asistió a toda la sesión, a menos de que exista una***

<sup>49</sup> M.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>50</sup> [19] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 5 de 1992, los presidentes de las respectivas Cámaras deben ordenar que al inicio de cada sesión se realice el llamado a lista con el fin de verificar el quórum constitucional. El desconocimiento de esta orden por parte del secretario es causal de mala conducta.

***prueba idónea y confiable que demuestre lo contrario***». (Negrilla fuera de texto)

En estas condiciones, si bien el registro de asistencia a una sesión en la que *únicamente* se votan de manera ordinaria proyectos de ley, actos legislativos y mociones de censura, permitiría inferir, en principio, la asistencia del congresista a la sesión por cuanto no es posible determinar en ese tipo de votación su participación, tal presunción se desvirtúa cuando en esa misma sesión se realizan votaciones nominales y se advierte que el congresista no participó.

En ese sentido se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia del 1º de agosto de 2017<sup>51</sup>, al sostener que: «30.3.4. Por último, **debe analizarse la particular situación de cuando en la misma sesión se presentan votaciones ordinarias y nominales**. Sin perjuicio de que en tales casos la inasistencia al momento de la sesión donde se realizan votaciones ordinarias se pueda probar con los medios idóneos, la Sala considera que **será suficiente probar la inasistencia a la votación nominal, así la de aquella no se haga, pues la de la nominal daría certeza de la ausencia del congresista** a, por lo menos, una parte de la sesión, lo cual es relevante para la pérdida de investidura»<sup>52</sup>. (Negrilla fuera de texto)

En conclusión, se reitera que «[l]a respuesta al llamado a lista no es plena prueba de la presencia del congresista en la sesión, porque es anterior a su inicio, como se desprende del artículo 91 de la Ley 5 de 1992, que dispone la apertura solo cuando el Presidente emplea la fórmula “ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión”. // **En otras palabras, la respuesta al llamado a lista admite prueba en contrario, pues aunque el congresista registre su asistencia con otros medios probatorios puede acreditarse que se retiró del recinto**»<sup>53</sup>. (Negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, aunque el demandado se registró al inicio de la sesión, en la cual se realizaron votaciones ordinarias y nominales, la ausencia del Representante a la Cámara en la votación nominal resulta suficiente para desvirtuar su participación en la votación ordinaria y, por ende, debe ser contabilizada como **inasistencia**.

<sup>51</sup> M.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>52</sup> En la sentencia, al analizar el caso concreto y aplicar este criterio, la Sala Plena Contenciosa concluyó que el congresista había inasistido a la sesión del 17 de abril de 2012, por lo siguiente: «59. El 17 de abril de 2012 la Cámara de Representantes aprobó los informes de ponencia y el articulado del proyecto de ley n.º 020 de 2011 y del proyecto de acto legislativo n.º 192 de 2012. **En el primer caso la votación se hizo de forma ordinaria, por lo que debe presumirse que el representante Carebilla estaba presente debido a que previamente había registrado su asistencia a la sesión. En cambio, en el segundo caso, la votación se hizo de forma nominal, de manera que es posible conocer la identidad de cada uno de los congresistas presentes en el recinto, el cual fue publicado en la Gaceta n.º 300 del Congreso. En ella se advierte que el representante Carebilla estaba ausente pues no hay constancia de haber participado en la votación del mencionado proyecto de acto legislativo ni de que, estando en el recinto legislativo, se hubiera abstenido de votar** (f. 530-549 c. 2)». (Negrilla fuera de texto)

<sup>53</sup> Sentencia de la Sala Plena Contenciosa del 13 de junio de 2018, Exp. 2018-00318-01, M.P. Dr. Guillermo Sánchez Luque.

## **SESIÓN DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2014:**

En la Gaceta 193 del 13 de abril de 2015, se observa que el Representante a la Cámara Christian José Moreno Villamizar sí registró su asistencia a la sesión [16:35:06] y la votación del orden del día fue ordinaria.

En esta sesión se discutieron y votaron los siguientes asuntos:

*Votación ordinaria:* proposición con la que termina el informe de ponencia, bloque de artículos, título y pregunta para que el proyecto de ley 094 de 2014 continúe en trámite.

*Votación nominal:* informe de objeciones sobre el proyecto de ley número 099 de 2012.

Se observa que el demandado no participó en la votación nominal del proyecto de ley 099 de 2012.

En este punto se hacen extensivas las consideraciones antes expuestas en relación con la presunción a la que alude el congresista accionado, esto es, que contestar el llamado a lista es indicativo de su presencia en las votaciones ordinarias, pues esta queda desvirtuada porque en la sesión se llevó a cabo una votación nominal en la cual se verificó que el demandado no participó, por lo cual, debe contabilizarse como **inasistencia**.

## **6. Conclusión**

En consecuencia, la Sala advierte que el Representante a la Cámara Christian José Moreno Villamizar inasistió en el periodo ordinario comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2014 a las sesiones del 6 de agosto, 12 de agosto y 2 de septiembre de 2014, respecto de las cuales, la Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura determinó que el demandado inasistió sin justificación, y que no fueron objeto de apelación, y a las realizadas el **11 de noviembre y el 1º de diciembre de 2014**, con lo cual se completan cinco (5) inasistencias, lo que no es suficiente para decretar la pérdida de investidura, en tanto no alcanzan el número de seis (6) sesiones que requiere la causal invocada.

En consecuencia, se confirmará la sentencia del 18 de septiembre de 2018, proferida por la Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, mediante la cual negó la solicitud de pérdida de investidura, en relación con el Representante a la Cámara Christian José Moreno Villamizar.

Ahora bien, debe precisarse que, aunque las inasistencias del demandado no configuraron la causal de pérdida de investidura, ello no quiere decir que la inasistencia a un número menor de seis sesiones de que trata el numeral 2º del artículo 183 de la Constitución Política, no tenga efectos fiscales y disciplinarios, razón por la cual, la Sala compulsará copias de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de sus respectivas competencias.

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

**F A L L A:**

1. **CONFÍRMASE** la sentencia del 18 de septiembre de 2018, proferida por la Sala Diez Especial de Decisión de Pérdida de Investidura.
2. **COMUNÍQUESE** 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.
3. **COMPÚLSENSE** copias de esta providencia con destino a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de sus respectivas competencias.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Presidente (E)**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

**CARMELO DARÍO PERDOMO CUÉTER**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**HERNANDO SÁNCHEZ GÓMEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**