

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Por inasistencia del congresista a sesión plenaria / SESIÓN PLENARIA – Inicio / RESPUESTA AL LLAMADO A LISTA – No es plena prueba de presencia de congresista en plenaria**

La Sala Plena reitera que no asistir es el verbo rector de la causal prevista en el artículo 183-2 CP. Dicha normatividad castiga el ausentismo del congresista, esto es, la abstención de asistir a las sesiones plenarias convocadas para votar proyectos de acto legislativo, proyectos de ley o mociones de censura, anunciados previamente, según lo exige el artículo 160 ib (...) La sesión plenaria, por tanto, es el escenario natural en que los congresistas deliberan y votan sobre cuestiones importantes, lo que representa una manifestación auténtica del principio democrático y del principio de representación política. Es pertinente precisar que el inicio de la sesión ocurre con posterioridad al llamado a lista, es decir, después de haberse verificado el quórum y una vez el presidente de la cámara respectiva anuncia que se abre la sesión y pide al secretario dar lectura al orden del día (...) La Sala Plena, en la sentencia del 13 de junio de 2018, explicó que la respuesta al llamado a lista no es plena prueba de la presencia del congresista en la plenaria, ya que nada impide probar que se retiró sin mediar ninguna justificación válida

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 160 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 114 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 135 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 374

**INASISTENCIA A SESIONES PLENARIAS – Causal de desinvestidura**

Como el artículo 183-2 CP no exige que la inasistencia se presente en un determinado tipo de sesiones, se debe interpretar que la inasistencia puede ocurrir en cualquiera de ellas, siempre que sean convocadas en un mismo periodo para votar proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura. Por otro lado, es necesario precisar que no es posible asimilar el periodo con la legislatura, ni tampoco es viable sumar las inasistencias de dos periodos de una misma legislatura, ni la inasistencia entre sesiones ordinarias y extraordinarias, pues esa interpretación desconocería el principio de legalidad en materia sancionatoria y desbordaría el entendimiento de la causal para extenderla a supuestos fácticos no regulados

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

**INASISTENCIAS COMO CAUSAL DE DESINVESTIDURA – Deben ser a sesiones plenarias convocadas para votar proyecto de acto legislativo, de ley o mociones de censura**

[!]la conducta que se sanciona con pérdida de investidura es la inasistencia a las sesiones plenarias convocadas para votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. En la sentencia del 1º. de agosto de 2017, la Sala Plena consideró que es jurídicamente válido que únicamente se sancione la inasistencia a las plenarias, pues dicho ausentismo “*conspira contra el funcionamiento mismo del órgano legislativo y entorpece el desarrollo de su labor*”. Por otra parte, la Sala Plena explicó que el proceso de formación de la ley está integrado por el informe de ponencia, el articulado, las proposiciones, el título, el informe de conciliación y el informe de objeciones presidenciales. Cada una de estas etapas, se debate y vota por separado, y de su aprobación depende que el proyecto se tramite y se convierta en ley o en acto legislativo. Por último, en cuanto a la moción de

censura, cabe recordar que se trata de una forma de ejercer control político al gobierno (ministros, superintendentes y directores de departamento administrativo) y que está prevista por el artículo 135, numerales 8 y 9 CP

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 135

**INASISTENCIA COMO CAUSAL DE DESINVESTIDURA – No se configura cuando es justificada**

Según el artículo 183-2 CP, la causal de pérdida de investidura no se configura cuando medie fuerza mayor, esto es, un hecho imprevisible e irresistible que impida al congresista asistir a la sesión plenaria. Además, existen otros eventos excepcionales que “*permiten justificar las ausencias de los congresistas*” (artículo 90 de la Ley 5ª de 1992): **(i)** el caso fortuito; **(ii)** la incapacidad física debidamente comprobada; **(iii)** el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso, y **(iv)** la autorización otorgada por la mesa directiva o el presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el reglamento. Por ejemplo, el artículo 124 prevé que el congresista solo 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. Fuera de lo anterior, no puede perderse de vista que, como se trata de un juicio sancionatorio de responsabilidad subjetiva (artículo 1º. de la Ley 1881 de 2018), es indispensable examinar la culpabilidad del congresista acusado, en orden a determinar si la conducta — inasistencia a la sesión plenaria convocada para votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura— se cometió con dolo o culpa

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTÍCULO 183 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 90 / LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 124

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

**Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02417-00(PI)  
(11001-03-15-000-2018-2445-00 y 11001-03-15-000-2018-2482-00)  
(acumulados)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

**Referencia: Pérdida de investidura (segunda instancia)**

---

**Temas:** **Pérdida de investidura de congresista-Inasistencia a seis sesiones plenarias en que se voten proyectos de acto legislativo, ley o mociones de censura-requisitos de la causal (artículo 183-2 CP). Excusas válidas para justificar retiro de sesiones plenarias (artículo 90 de la Ley 5ª de 1992)**

**Asunto:** **sentencia de segunda instancia**

---

Al no existir causal de nulidad procesal que invalide lo actuado, la Sala Plena decide el recurso de apelación presentado por el señor Julio Alexander Mora Mayorga y la apelación adhesiva de la señora Sara Elena Piedrahíta Lyons contra la sentencia del 19 de septiembre de 2018, proferida por la Sala Especial de Pérdida de Investidura N° 8, que denegó la solicitud de pérdida de investidura de la congresista Piedrahíta Lyons.

## **ANTECEDENTES**

### **1. Pretensiones**

El 12 de julio de 2018, el señor Julio Alexander Mora Mayorga solicitó la pérdida de investidura de Sara Elena Piedrahíta Lyons, representante a la Cámara de Córdoba, elegida por el partido de la U, para el periodo 2014-2018.

La solicitud está encaminada a que se decrete la pérdida de investidura de la congresista Sara Elena Piedrahíta Lyons, por haber incurrido en la causal del artículo 183-2 de la Constitución Política (CP), esto es, 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.

### **2. Hechos y fundamentos de la solicitud**

Los hechos de la demanda se resumen enseguida:

- 2.1. La señora Sara Elena Piedrahíta Lyons fue elegida representante a la Cámara de Córdoba, por el partido de la U, para el periodo 2014-2018, según el formulario E-26CA del 18 de marzo de 2014, en el que la Comisión Escrutadora de Córdoba declaró la correspondiente elección.
- 2.2. Según el solicitante, la congresista Piedrahíta Lyons incurrió en la causal del artículo 183-2 CP, por el "*reiterado ausentismo*", en un mismo periodo de sesiones, al momento de votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, así:
- 2.3. **Legislatura 2016-2017: periodo comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2016**

Julio Alexander Mora Mayorga alega que, si bien la congresista demandada registró asistencia en las 9 sesiones plenarias realizadas los días 24 y 30 de agosto, 13 de septiembre, 5 de octubre, 2, 9 y 23 de noviembre, y 5 y 13 de diciembre de 2016, lo cierto es que se retiró del recinto y no participó en la votación de proyectos de ley y de acto legislativo convocados para dichas sesiones, tal como se constata en los listados de votantes individuales.

- 2.4. **Legislatura 2016-2017: periodo comprendido entre el 16 de marzo**

## **y el 20 de junio de 2017**

El solicitante estima que la congresista demandada no asistió a más de 8 sesiones plenarias, correspondientes a los días 28 y 29 de marzo, 18 y 25 de abril, 2 y 31 de mayo, y 1°. y 7 de junio de 2017, en las cuales se votaron proyectos de acto legislativo y de ley.

### **2.5. Legislatura 2017-2018: periodo comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017**

El solicitante estima que, si bien la congresista demandada registró asistencia en las 10 sesiones plenarias realizadas los días 16 y 29 de agosto, 12 de septiembre, 1°, 7, 9, 14, 22 y 27 de noviembre, y 14 de diciembre de 2017, lo cierto es que se retiró del recinto y no participó en la votación de proyectos de ley y de acto legislativo convocados para dichas sesiones, tal como se constata en los listados de votantes individuales.

2.6. De lo anterior, el solicitante infiere que la congresista demandada no participó en ninguna de las rondas de votación de las plenarias convocadas en las fechas antes mencionadas, pues no aparece registrada en el listado de votantes individuales. Que, de hecho, tampoco apareció consignado su nombre en el resultado de las votaciones por bancada ni existe constancia de que se hubiera abstenido de votar, por autorización del presidente de la Corporación, en los términos de los artículos 90 y 124 de la Ley 5ª de 1992.

2.7. El solicitante alega que la congresista estaba en capacidad de participar de las sesiones, pues: (i) no presentó ninguna excusa previa, concomitante ni posterior a las sesiones; (ii) no acreditó ninguna justificación para abandonar el recinto; (iii) no manifestó impedimento, ni conflicto de intereses, ni formuló objeción de conciencia para participar; (iv) no fue recusada; (v) no estaba cumpliendo misión oficial; (vi) no invocó ninguna calamidad doméstica; (vii) no presentó ninguna incapacidad médica, y (viii) no justificó la inasistencia en un algún evento de fuerza mayor o caso fortuito.

2.8. De modo que, según el solicitante, están cumplidos los presupuestos para configurar la causal de pérdida de investidura, en la forma que quedó definido por la Sala Plena de la Corporación, en la sentencia del 1°. de agosto de 2017, esto es: inasistencia a 6 sesiones plenarias, en un mismo periodo, en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, salvo que la inasistencia esté justificada o se configure un caso de fuerza mayor o caso fortuito.

2.9. El señor Mora Mayorga también se refirió a la sentencia del 5 de marzo de 2018, proferida por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura N° 9<sup>1</sup>, para decir que atender “*el llamado a lista o votar no implican asistir a la sesión comoquiera que ésta abarca un espacio de tiempo que requiere la presencia permanente del Congresista so pena de incurrir en la causal de pérdida de investidura en comentario*”<sup>2</sup>.

2.10. Por igual, se refirió a la sentencia del 26 de abril de 2018, dictada por la Sala Especial de Pérdida de Investidura N° 13, en la que se alude que

---

<sup>1</sup> Expediente 11001031500020180031800.

<sup>2</sup> Folio 22 del cuaderno 1.

el deber del congresista de asistir a las sesiones plenarias no puede confundirse con el ejercicio del derecho político a la oposición.

### **3. Contestación de la demanda**

La señora Sara Elena Piedrahíta Lyons, mediante apoderado judicial, contestó la demanda, en oposición a la pretensión. En síntesis, se refirió a las sesiones cuya inasistencia alega el solicitante, así:

#### **3.1. Primer periodo de la legislatura 2016 – 2017**

- 24 de agosto de 2016: explicó que, según la gaceta N° 871, la congresista se hizo presente a la sesión y, posteriormente, aportó excusa médica para retirarse.
- 30 de agosto de 2016: sostuvo que acudió al llamado de la corporación y, pese a que no votó nominalmente algunos proyectos de ley, entre las 4:12 pm y las 5:14 pm, esa circunstancia no configura la inasistencia, que, de hecho, presentó solicitud de aplazamiento del proyecto de ley 113, junto con el también ponente Ciro Ramírez.
- 13 de septiembre de 2016: indicó que, a las 2:53 pm, registró el ingreso a la plenaria, como aparece en el acta. Igualmente, manifestó que, según el registro de ingresos y salidas, ese día hizo presencia en el Congreso, aunado a que el hecho de no votar entre las 4:23 pm y 4:48 pm no podía ser indicativo de inasistencia, pues: (i) participó en la votación del orden del día y (ii) asistió a una reunión con el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios para tratar la problemática de la empresa Electricaribe, y que, en todo caso, vía celular, estuvo al tanto de lo que ocurría en la plenaria<sup>3</sup>.
- 5 de octubre de 2016: la demandada adujo que, tal y como consta en el acta respectiva, asistió a la plenaria a las 3:52 pm, razón por la cual no aparece registrada en las votaciones anteriores, pero que participó de las votaciones ordinarias posteriores.
- 2 de noviembre de 2016: señaló que, según consta en el acta respectiva, asistió a la plenaria a las 3:00 pm y participó en las votaciones ordinarias de ese día.
- 9 de noviembre de 2016: explicó que, según el acta, asistió a la plenaria a las 2:10 pm y participó en las votaciones ordinarias de ese día.
- 23 de noviembre de 2016: indicó que el registro fue manual y, por ende, no aparece constancia de ingreso ni salida. Sin embargo, una vez inició la plenaria, solicitó permiso al presidente de la corporación, pues se encontraba en reunión con el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. Además, el permiso se justificó en la necesidad de discutir con el Gobierno nacional, asuntos propios de la reforma tributaria.
- 5 de diciembre de 2016: la congresista refirió que asistió a la plenaria

---

<sup>3</sup> La demandada sostuvo que tuvo contacto telefónico permanente con la representante Elda Lucy Contento Sanz.

a las 4:30 pm, tal como consta en el sistema de ingresos a la Corporación. Asimismo, participó en las votaciones ordinarias de ese día.

- 13 de diciembre de 2016: manifestó que asistió a la plenaria a las 4:25 pm, y que, igualmente, consta en el sistema de ingresos de la corporación que ese día hizo presencia. No obstante, para esa fecha se encontraba excusada por el presidente de la corporación.

### **3.2. Segundo periodo de la legislatura 2016 – 2017**

- 28 de marzo de 2017: la congresista sostuvo que asistió a la plenaria a las 11:37 am, pero se encontraba excusada por razones médicas.

- 29 de marzo de 2017: aludió que asistió a la plenaria, pese a que se encontraba incapacitada por razones médicas. Sin embargo, participó de la sesión y, de hecho, estuvo de acuerdo con la decisión del partido de la U, de abstenerse de participar en la votación.

- 18 de abril de 2017: explicó que se registró a las 4:00 pm, mas no participó de las votaciones nominales, por razones médicas. Manifestó que acudió ante el médico de la corporación, pero mientras esperaba a que la atendieran se levantó la plenaria.

- 25 de abril de 2017: la congresista esbozó que se registró a las 2:21 pm y participó de la sesión, según la gaceta correspondiente.

- 2 de mayo de 2017: advirtió que se hizo presente en la plenaria de la corporación a las 2:44 pm, tal y como se puede constar en el registro de ingreso y salida de la corporación.

- 31 de mayo de 2017: manifestó que, pese a encontrarse incapacitada, asistió a la plenaria a las 2:57 pm, pero luego se retiró motivos de salud.

- 1º. de junio de 2017: indicó que se encontraba incapacitada desde el 31 de mayo, por el término de 2 días. De todos modos, se hizo presente en la plenaria a las 11:38 pm, pero luego se retiró por complicaciones médicas.

- 7 de junio de 2017: la congresista señaló que asistió a la corporación e ingresó a las 11:43 am a la comisión tercera de la Cámara.

### **3.3. Primer periodo de la legislatura 2017-2018**

- 16 de agosto de 2017: la congresista manifestó que ingresó a la plenaria a las 12:33 pm.

- 29 de agosto de 2017: explicó que, pese a estar incapacitada, hizo presencia en la plenaria de la corporación a las 3:40 pm. Agregó que la incapacidad está certificada por la comisión tercera de la Cámara, como puede observarse en el acta del 30 de agosto.

- 12 de septiembre de 2017: refirió que asistió a la plenaria a las 2:21 pm, a pesar de que se encontraba incapacitada, como puede observarse en el acta respectiva y en el documento radicado en la secretaría de la

cámara.

- 1º. de noviembre: manifestó que estuvo presente en la plenaria, pese a que, de conformidad con el artículo 92 de la Ley 5ª de 1992, podía ausentarse, por cuanto el registro de apertura fue a las 2:52 pm y se abrió la sesión a las 3:59 pm, esto es, más de una hora después, por lo que no era obligatoria su participación.

- 7 de noviembre de 2017: indicó que, según el registro de asistencia, se hizo presente a las 3:10 pm, y que, de hecho, la asistencia a la sesión se puede corroborar cuando es mencionada en la intervención del representante Silvio Carrasquilla (página 51 de la Gaceta 44 de 2018).

- 9 de noviembre de 2017: la congresista demandada sostuvo que, desde el 8 de noviembre, presentaba quebrantos de salud y, por ende, fue incapacitada, como se detalla en el acta de la comisión tercera del día anterior y del escrito dirigido al congresista Rodrigo Lara. En todo caso, se presentó en la plenaria a las 12:14 pm, participó en la misma, pero luego se ausentó.

- 14 de noviembre de 2017: señaló que se registró en la plenaria y participó, pese a que se encontraba incapacitada, como puede constatarse en el acta de la comisión tercera de la misma fecha.

- 22 de noviembre de 2017: explicó que asistió a la plenaria de la corporación a la 1:20 pm, como consta en el acta correspondiente.

- 27 de noviembre de 2017: aclaró que, a pesar de que en la gaceta se registró como inasistencia, lo cierto es que se encontraba incapacitada, conforme a la documentación entregada a la Comisión de Acreditación, el 4 de diciembre de 2017.

- 14 de diciembre de 2017: adujo que asistió y participó de la plenaria, tal como quedó registrado en la gaceta respectiva.

Explicado lo anterior, la congresista acusada concluyó que no incurrió en la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP, pues asistió a las sesiones plenarias y cuando tuvo que retirarse lo hizo por motivos médicos o porque estaba cumpliendo funciones propias de su investidura, es decir, que la conducta reprochada no es típica, ni antijurídica, ni culpable<sup>4</sup>.

Que, de hecho, en algunas ocasiones asistió, pese a que estaba incapacitada, lo que denota el compromiso con el ejercicio de la función pública legislativa.

Para respaldar la conclusión, se refirió a las sentencias que han dictado las diferentes salas especiales de esta Corporación.

---

<sup>4</sup> Para respaldar la conclusión, se refirió a las sentencias que han dictado las diferentes salas especiales de la corporación en los procesos: (i) 11001031500020180031900, MP. Oswaldo Giraldo López; (ii) 11001031500020180078000, MP Jorge Octavio Ramírez Ramírez; (iii) 1100103150002018077900, MP Stella Jeannette Carvajal Basto; (iv) 11001031500020180078200, MP Ramiro Pazos Guerrero; (v) 11001031500020180031800, MP Gabriel Valbuena Hernández, y (vi) 11001031500020180078100, MP. Rocío Araújo Oñate.

#### **4. Audiencia pública**

El 17 de septiembre de 2018 se llevó a cabo la audiencia de alegaciones, conforme con los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018, que es propia de esta clase de procesos sancionatorios.

En la audiencia participaron el solicitante, el señor agente del Ministerio Público y la congresista acusada. Las intervenciones quedaron consignadas en los medios magnéticos incorporados en el folio 283 del expediente. Además, los resúmenes de los alegatos se entregaron por escrito y la Sala Plena los sintetiza enseguida:

- 4.1. El solicitante insistió en que, conforme con la jurisprudencia de la Corporación, están cumplidos los presupuestos para configurar la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP. Que, en efecto, se probó que, en el primer periodo de la legislatura 2016-2017 (20 de julio – 16 de diciembre de 2016) la congresista Sara Elena Piedrahíta Lyons dejó de asistir a más de 6 sesiones en las que se votaron proyectos de ley o de acto legislativo: 30 de agosto, 13 de septiembre, 5 de octubre, 2, 9 y 23 de noviembre, y 5 y 13 de diciembre.
- 4.2. El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado pidió denegar la solicitud de pérdida de investidura, en síntesis, porque la señora Piedrahíta Lyons justificó la inasistencia, mediante excusas médicas, a algunas de las plenarias que se mencionan en la demanda, al paso que las inasistencias demostradas no alcanzan el número mínimo de seis.

De todos modos, llamó la atención sobre el incumplimiento de los artículos 90 y 300 de la Ley 5ª de 1992, en la medida en que las excusas no se sometieron a consideración de la mesa directiva, que es la encargada de tomar la decisión sobre la validez de las excusas presentadas por los congresistas. Solicitó, además, que se exhortara al Congreso de la República para que regule el trámite de las excusas para justificar el retiro de los congresistas de las sesiones.

- 4.3. El apoderado judicial de la congresista demandada, en los mismos términos de la contestación, insistió en que no se configura la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP, toda vez que quedó probada la asistencia o la justificación para retirarse de las plenarias.

#### **5. Sentencia de primera instancia**

Por sentencia del 19 de septiembre de 2018, la Sala Especial de Pérdida de Investidura N° 8 de la Corporación denegó la solicitud de pérdida de investidura de la congresista.

Enseguida, la Sala resume las razones de la decisión.

De manera preliminar, la sentencia apelada se refirió, en detalle, a los elementos para configurar la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP, a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en especial, de la sentencia de la Sala Plena del 1º. de agosto de 2017<sup>5</sup>, y de las sentencias de las salas especiales de decisión de pérdida de investidura, que se han ocupado de la misma causal: (i) la

---

<sup>5</sup> Expediente N° 11001031500020140052901.



inasistencia del congresista; (ii) que la inasistencia ocurra en el mismo período 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 inasistencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor o caso fortuito.

En cuanto al caso concreto, el *a quo* consideró:

**5.1. Legislatura 2016-2017. Primer periodo: 20 de julio de 2016 al 16 de diciembre de 2016**

Respecto de las 9 sesiones en las que el solicitante alega la inasistencia, la sentencia apelada encontró que la demandada dejó de asistir a 5 sesiones: 30 de agosto, 13 de septiembre, 2 y 9 de noviembre, y 5 de diciembre de 2016:

- Sesión del 24 de agosto de 2016: la congresista demandada registró electrónicamente la asistencia a la sesión plenaria de la Cámara. Que, si bien luego se retiró de la sesión, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo cierto es que existe excusa del médico de la Cámara y solicitud para ausentarse de la sesión, que, en los términos de la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia de esta Corporación, sirven para justificar el retiro. Agregó que no fue controvertido el valor probatorio de la solicitud para retirarse, ni de la excusa del médico del Congreso. De todos modos, aclaró que tampoco se agotó el trámite ante la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara, de acuerdo con los artículos 60 y 90 de la Ley 5ª de 1992.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 110/15 Cámara. Temas: i) proposición de reapertura de los artículos 2 y 4, presentada por la representante Ángela María Robledo. ii) título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.

- Sesión del 30 de agosto de 2016: la demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal. Para el *a quo*, el hecho de haber pedido el aplazamiento de la discusión del proyecto 113/15 (en la que era ponente la señora Piedrahíta Lyons) no demuestra asistencia, lo que genera una **inasistencia** para efectos de la causal de pérdida de investidura en cuestión.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley orgánica 253/16 Cámara. Temas: i) informe con el que termina la ponencia, ii) articulado como viene en ponencia. y iii) título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.

- Proyecto de ley 218/16 Cámara. Tema: impedimento del congresista Germán Navas Talero. La congresista demandada no votó.

- Sesión del 13 de septiembre de 2016: la demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de

Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal.

Según el *a quo*, el hecho de haber asistido a otras reuniones por fuera de la sede del Congreso y de estar al tanto telefónicamente de lo que ocurría en la sesión no justificaba la inasistencia. Por el contrario, se toma como una **inasistencia** para efectos de la causal de pérdida de investidura en cuestión.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometió a votación nominal el siguiente asunto:

- Proyecto de ley 230/16 Cámara. Tema: Bloque de artículos sin proposición 4º, 6º, 7º y 8º, y proposiciones avaladas a los artículos 1º, 2º, 3º y 5º. La congresista demandada no votó.

- Sesión del 5 de octubre de 2016: la congresista demandada asistió parcialmente a la sesión plenaria, porque si bien no estuvo presente en la parte inicial de la misma en la que se sometieron a votación proyectos mediante votación nominal, lo cierto es que, después de que llegó a la sesión participó de la votación ordinaria, lo que descarta la configuración de la causal de pérdida de investidura endilgada. El *a quo*, en síntesis, explicó:

Las específicas circunstancias que rodearon la realización de esta sesión plenaria, en la que, en primer lugar, se agotó la votación nominal de proyectos de ley en ausencia de la representante, luego de lo cual esta arribó tardíamente al recinto, se registró en la plenaria y, posteriormente, participó presuntamente de la votación ordinaria de otros proyectos de ley, permiten apreciar la asistencia parcial de la demandada, que no la inasistencia exigida en la causal constitucional de pérdida de investidura.

Según la sentencia apelada, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 267/16 Cámara, 54 de 2015 Senado. Temas: i) ponencia negativa del representante Germán Navas Talero y ii) informe con el que termina la ponencia. La congresista demandada no votó ninguno.

- Sesión del 2 de noviembre de 2016: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia** a efectos de la causal de pérdida de investidura en cuestión.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 172/15 Cámara. Tema: informe subcomisión creada para el estudio y análisis de las proposiciones sobre la ponencia para segundo debate. La congresista demandada no votó.

- Proyecto de ley 101/15 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 154 de 2015 Cámara. Temas: i) proposición de escuchar al Ministro de Defensa y ii) proposición de aplazamiento de la representante Ángela María Robledo y otros. La congresista demandada no votó ninguno.

- Sesión del 9 de noviembre de 2016: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de

Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 101/15 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley 154 de 2015 Cámara. Temas: i) impedimento del congresista Ángelo Villamil y otros, ii) impedimento del congresista Pierre García y otros y iii) ponencia negativa del congresista Alirio Uribe Muñoz. La congresista demandada no votó ninguno.

En este punto, conviene precisar que la sentencia apelada encontró que en dicha sesión se votaron impedimentos manifestados en el proyecto de ley 101/15 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 154 de 2015 y que en esa sesión también se votó la ponencia negativa. En cualquiera de los dos casos, la inasistencia resultaba relevante.

Respecto de la no votación de impedimento, el *a quo*, al delimitar el alcance la causal de pérdida de investidura en cuestión consideró que el trámite y votación de los impedimentos hacen parte del proceso de formación de proyectos de ley y actos legislativos. Es decir, según la sentencia de primera instancia, faltar a la sesión en que se deciden impedimentos puede dar lugar a la inasistencia a que alude el artículo 183-2 CP.

- Sesión del 23 de noviembre de 2016: la sentencia de primera instancia encontró que, en la Gaceta N° 11 del 19 de enero de 2017, aunque no existe certeza del registro de asistencia, quedó probado que la congresista demandada recibió permiso de la Presidencia de la Cámara de Representantes para ausentarse de la sesión plenaria. Ausencia que el *a quo* tuvo por justificada, en los términos de la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia de esta Corporación.

Según la sentencia, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 152/15 Cámara, 189 de 2016 Senado, acumulado con los proyectos de ley 135 de 2015 Cámara y 158 de 2015 Cámara. Tema: informe de conciliación. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley 171/15 Cámara, 48 de 2015 Senado. Tema: impedimento de los representantes Eduardo Diazgranados y Eloy Quintero. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley 054/15 Cámara. Tema: proposición de aplazar debate, presentada por los congresistas German Navas y Telésforo Pedraza, y la proposición de la representante Tatiana Cabello. La demandada no votó.

- Sesión del 5 de diciembre de 2016: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes

asuntos:

- Proyecto de ley 049/15 Cámara. Temas: i) impedimento del congresista Juan C. Rivera y otros, y ii) título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.
  - Sesión del 13 de diciembre de 2016: la congresista demandada no asistió. Empero, quedó probado que recibió permiso de la presidencia de la Cámara de Representantes para ausentarse de la sesión plenaria, la cual el *a quo* tuvo por justificada, en los términos de la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia de esta Corporación, y, por tanto, no se configura la causal de pérdida de investidura en cuestión.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 049/15 Cámara. Tema: título y pregunta. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley 065/16 Cámara. Tema: título y pregunta. La congresista demandada no votó.

#### **5.2. Legislatura 2016-2017. Segundo periodo: 16 de marzo al 20 de junio de 2017**

Respecto de las 8 sesiones en las que el solicitante alega la inasistencia, la sentencia apelada encontró que la congresista dejó de asistir a 4 sesiones: 18 y 25 de abril, 2 de mayo y 7 de junio de 2017.

- Sesión del 28 de marzo de 2017: la congresista demandada asistió. Que, si bien luego se retiró de la sesión, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo cierto es que existe excusa del médico de la Cámara.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de acto legislativo 002/16 Cámara, acumulado con el proyecto de acto legislativo 003 de 2016 Cámara 02 de 2017 Senado. Tema: informe de conciliación. Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 003-16. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley estatutaria 006/17 Cámara, 03 de 2017 Senado. Tema: informe con el que termina la ponencia. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley 056/16 Cámara, acumulado al proyecto de ley 099 de 2016 Cámara. Tema: impedimento de Sandra Ortiz, Efraín Torres y otros. La congresista demandada no votó.

En los mismos términos de la sesión 24 de agosto de 2016, la sentencia indicó que no fue controvertido el valor probatorio de la solicitud para retirarse ni de la excusa del médico del Congreso, y que, en todo caso, no se agotó el trámite ante la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara, de acuerdo con los artículos 60 y 90 de la Ley 5ª de 1992.

- Sesión del 29 de marzo de 2017: al igual que lo que ocurrió en la sesión del ítem anterior, la congresista demandada presentó solicitud al presidente de la corporación para no asistir a la plenaria, por razones médicas, para lo cual adjuntó certificado de incapacidad del 28 de marzo.

Sin embargo, la sentencia recurrida le restó credibilidad a la circunstancia bajo la cual la representante se excusó de asistir en esta fecha, pues, pese a la incapacidad, asistió a la sesión y no solo respondió el llamado a lista, sino que “se trasladó al ‘Patio Núñez’ del Capitolio a ‘presentar y socializar’ un proyecto de ley en el que fungía como ponente, en una evidente demostración de encontrarse bien de salud o, al menos, en condiciones de atender los deberes congresionales que le imponían su permanencia en la respectiva sesión plenaria”.

En todo caso, la sentencia apelada consideró que la congresista demandada no estaba obligada a votar el único proyecto que se votó ese día (proyecto de ley estatutaria 006/17 Cámara, 03 de 2017 Senado), pues, de hecho, fue decisión de bancada no votar, tal como dejó constancia el representante a la Cámara por el Partido de la U, Christian José Moreno Villamizar<sup>6</sup>.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley estatutaria 006/17 Cámara, 03 de 2017 Senado. Temas: i) verificación de quorum del proyecto de ley estatutaria 006 de 2017 y ii) articulado como viene en ponencia, proposiciones avaladas, título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.

- Sesión del 18 de abril de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

Según la sentencia de primera instancia, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Aprobación de actas de plenaria. La congresista no votó.
- Proyecto de ley 086/15 Cámara, 191/16 Senado. Tema: informe de objeciones presidenciales. La congresista no votó.
- Proyecto de ley orgánica 120/16 Cámara, 12/15 Senado. Tema: informe de conciliación. La congresista no votó.

La sentencia apelada precisa que no sirve de justificación el hecho de que se retirara por motivos médicos y que la sesión se hubiera levantado cuando estaba a la espera de ser atendida por el médico de la cámara.

- Sesión del 25 de abril de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

---

<sup>6</sup> Tal y como se pudo advertir en la intervención del representante Christian José Moreno Villamizar, que se transcribió en la sentencia apelada.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Orden del día con modificaciones. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley 026/16 Cámara. Temas: i) informe con el que termina la ponencia y ii) bloque de artículos con proposición sin aval. La congresista demandada no votó ninguno.

El *a quo* no aceptó el argumento que expuso la demandada, relacionado con que intervino en la sesión plenaria, pues no bastaba contestar el llamado a lista y, además, *“haber dejado una constancia al inicio de la sesión, mucho antes de desatarse las referidas votaciones nominales, no demuestra su asistencia”*.

- Sesión del 2 de mayo de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

Según la sentencia apelada, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 122/16 Cámara. Temas: i) informe con el que termina la ponencia y ii) articulado con proposiciones avaladas. La congresista demandada no votó ninguno.

Y explica que, para efectos de la causal de pérdida de investidura, no es suficiente demostrar que contestó el llamado a lista.

- Sesión del 31 de mayo de 2017: la congresista demandada asistió. Que, si bien luego se retiró de la sesión, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo cierto es que existe excusa del médico de la Cámara.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Orden del día con proposición. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley 194/16 Cámara, 98 de 2015 Senado. Tema: informe con el que termina la ponencia. La congresista demandada no votó.

Tal como se explicó en los casos de excusas médicas antes referidos, el *a quo* indicó que no fue controvertido el valor probatorio de la solicitud para retirarse ni de la excusa del médico del Congreso. Sin embargo, resaltó que no se agotó el trámite ante la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara.

- Sesión del 1°. de junio de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria. Sin embargo, luego se retiró, por razones médicas, según certificado del médico de la Cámara.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 194/16 Cámara, 98 de 2015 Senado. Temas: i) articulado y ii) título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.
- Proyecto de ley 205/16 Cámara, 124/15 Senado. Temas: ponencia negativa., ii) informe con el que termina la ponencia, iii) articulado y iv) título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.
- Proyecto de ley 243/17 Cámara, 223/17 Senado. Temas: i) informe con el que termina la ponencia y ii) título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.
  - Sesión del 7 de junio de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 267/16 Cámara, 54 de 2015 Senado. Temas: i) informe objeciones presidenciales del congresista Germán Navas Talero y ii) informe objeciones presidenciales. La congresista demandada no votó ninguno.
- Proyecto de ley 280/16 Cámara, 03/15 Senado. Temas: i) informe con el que termina la ponencia y ii) articulado. La congresista demandada no votó ninguno.

La sentencia apelada explica que no basta contestar el llamado a lista para demostrar la asistencia a la plenaria.

### 5.3. **Legislatura 2017-2018. primer periodo: 20 de julio al 16 de diciembre de 2017**

Respecto de las 10 sesiones en las que el solicitante alega la inasistencia, el proyecto encontró que dejó de asistir a 5 sesiones: 16 de agosto, 1º., 7 y 22 de noviembre y 14 de diciembre de 2017.

- Sesión del 16 de agosto de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 263/17 Cámara. Temas: i) impedimento de Juan Carlos Rivera y otros. La congresista demandada no votó y ii) proposición del congresista Alfredo Deluque. La congresista demandada no votó.

La sentencia apelada insiste en que no basta contestar el llamado a lista para demostrar la asistencia a la plenaria.

- Sesión del 29 de agosto de 2017: la congresista demandada asistió.

Que, si bien luego se retiró de la sesión, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo cierto es que existe excusa del médico de la Cámara.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de acto legislativo 015-17 Cámara, 04/17 Senado. Temas: i) informe con el que termina la ponencia, ii) proposición eliminación artículo 1º, iii) articulado proposición sustitutiva al artículo 1º y iv) título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.

La sentencia recurrida explicó nuevamente que no se controvertió el valor probatorio de la solicitud para retirarse ni de la excusa del médico del Congreso. De todos modos, aclaró que tampoco se agotó el trámite ante la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara.

- Sesión del 12 de septiembre de 2017: la congresista demandada asistió. Que, si bien luego se retiró de la sesión, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo cierto es que existe excusa del médico de la Cámara.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley 182/16 Cámara. Tema: informe con el que termina la ponencia. La congresista demandada no votó.

Al igual, que, en el ítem anterior, el *a quo* explicó que no se controvertió el valor probatorio de la solicitud para retirarse ni de la excusa del médico del Congreso. En todo caso, aclaró que tampoco se agotó el trámite ante la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara.

- Sesión del 1º de noviembre de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de acto legislativo 012/17 Cámara. Temas: i) reapertura artículo 3º y proposición avalada, ii) verificación de quórum, iii) artículo 3º, párrafo 3, iv) artículo 3º, proposición de los ponentes sin párrafo 3, v) sesión permanente, vi) 2º, proposición eliminación, vii) artículo nuevo, proposición de Norbey Marulanda y, viii) proposiciones de reapertura de los artículos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11 y 12. La congresista demandada no votó ninguno.

La sentencia desestima el argumento de la congresista demandada, según el cual el retiro de la sesión se debió a que pasó una hora entre la hora de registro (2:52 p.m.) y la fecha de retiro (3:59 p.m.), sin que hubiera iniciado la plenaria. Después de citar el artículo 92 de la Ley 5ª de 1992 (relacionado con el apremio a los ausentes), el *a quo* concluyó que, según la Gaceta N° 75 del 16 de marzo de 2018 —que recoge el Acta de Plenaria N° 256 de la sesión ordinaria del miércoles 1º.



de noviembre de 2017— la sesión se desarrolló normalmente. Es decir, que no se advierte la falta de quórum, ni el apremio del presidente de la Corporación a los ausentes, ni ninguna intervención de la congresista demandada o de otros congresistas sobre la falta de integración del quórum.

- Sesión del 7 de noviembre de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de acto legislativo 012/17 Cámara. Temas: i) artículo 14 y ii) título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.
- Proyecto de acto legislativo 017/17 Cámara, 05/17 Senado. Temas: i) impedimento de Clara Rojas, ii) proposición del congresista Santiago Valencia, iii) ponencia negativa, iv) informe con el que termina la ponencia, v) artículo 1º, proposiciones de eliminación, vi) bloque de artículos, vii) artículo 1º, párrafo transitorio, proposición sustitutiva de Ángela Robledo y otros, viii) artículo 1º. artículo transitorio 2, circunscripciones 8, 11 y 12 proposiciones de Eduardo Diazgranados, Orlando Guerra, Alfredo Deluque y, ix) artículo 1º, artículo transitorio 2, circunscripción nueva proposición de Ana Paola Agudelo y otras. La congresista demandada no votó ninguno.

La sentencia apelada encontró probado que, vía electrónica, la congresista Piedrahíta Lyons registró tardíamente la asistencia (3:10:49 p.m.), esto es, cuando ya se había iniciado la sesión y votado nominalmente cuatro asuntos: (i) proyecto de acto legislativo 012/17, artículo 14, entre la 01:09:57 p.m. y la 01:22:30 p.m.; (ii) proyecto de acto legislativo 017/17, informe con el que termina la ponencia, entre la 01:23:34 p.m. y la 01:35:19 p.m.; (iii) proyecto de acto legislativo 017/17, impedimento de Clara Rojas, entre la 01:47:32 p.m. y la 01:52:20 p.m., y (iv) proyecto de acto legislativo 017/17, proposición de Santiago Valencia, entre las 02:06:15 p.m. y las 02:11:33 p.m.

Que, de hecho, la congresista demandada tampoco participó en los siete asuntos restantes, en los que hubo votación nominal.

Adicionalmente, el *a quo* explicó que la mención del nombre de la demandada por parte del representante Silvio José Carrasquilla no constituye prueba suficiente de la asistencia a la plenaria, ni logra contraponerse a la conclusión de que la congresista demandada llegó y se retiró de la plenaria.

- Sesión del 9 de noviembre de 2017: la congresista demandada asistió. Que, si bien luego se retiró de la sesión, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo cierto es que existe excusa del médico de la Cámara.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de Acto Legislativo 017/17 Cámara, 05/17 Senado. Temas: i) artículo 1º, artículo transitorio 3, proposición avalada, ii) artículo 1º, artículo transitorio

5, proposición sustitutiva avalada y proposición del congresista Lara, párrafo 1, iii) artículo 1º, artículo transitorio 5, proposición sustitutiva avalada y proposición del congresista Lara, párrafo 1, iv) artículo 1º, artículo transitorio 6, ponencia, v) artículo 1º, artículos transitorios aprobados, transitorio 10, ponencia y artículo 4 (vigencia), y vi) título y pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.

- Proyecto de ley 262/17 Cámara. Tema: verificación de quórum. La congresista demandada no votó.

La sentencia recurrida explicó que no se controvertió el valor probatorio de la solicitud para retirarse ni de la excusa del médico del Congreso. De todos modos, aclaró que tampoco se agotó el trámite ante la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara.

- Sesión del 14 de noviembre de 2017: la congresista demandada asistió. Que, si bien luego se retiró de la sesión, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo cierto es que existe excusa del médico de la Cámara y la solicitud de permiso para ausentarse, que, en los términos de la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia de esta Corporación, sirven para justificar el retiro.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Orden del día publicado y proposición de María Eugenia Triana.
- Proyecto de ley orgánica 026/17 Cámara. Temas: i) informe con el que termina la ponencia, ii) articulado ponencia más proposición, artículo nuevo avalado, iii) título con proposición y pregunta, y iv) bloque artículos ponencia 30, 38 y otros. La congresista demandada no votó ninguno.

La sentencia recurrida explicó que, al igual que en el caso anterior, que no se controvertió el valor probatorio de la solicitud para retirarse ni de la excusa del médico del. De todos modos, aclaró que tampoco se agotó el trámite ante la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara.

- Sesión del 22 de noviembre de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia** para efectos de la causal de pérdida de investidura en cuestión.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de Ley Estatutaria 016/17 Cámara, 08 de 2017 Senado. Temas: i) impedimento de Camilo Abril y otros, ii) impedimento de Wilmer Carrillo y otros, iii) impedimento de Alejandro Chacón y otros, iv) impedimento de Clara Rojas y otros, v) impedimento de Ciro Rodríguez y Franklyn Lozano, vi) impedimento de Juan Felipe Lemus y otros, vii) informe con el que termina la ponencia, viii) proposición votar en bloque artículos, y ix) bloque de artículos sin proposición, como viene en ponencia. La congresista demandada no votó ninguno.

La sentencia apelada explica que no basta contestar el llamado a lista para demostrar la asistencia a la plenaria, pues, de hecho, quedó probado que no participó en las votaciones nominales.

- Sesión del 27 de noviembre de 2017: la congresista demandada asistió. Que, si bien luego se retiró de la sesión, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo cierto es que existe excusa del médico.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Proyecto de ley estatutaria 016 de 2017 Cámara, 08 de 2017 Senado. Temas: i) bloque de proposiciones a los artículos 1, 2, 3, 4 y otros, no acogidas, ii) bloque artículos 1, 2, 3, 4, 146 ponencia y 39 con proposición avalada, iii) artículos 72 proposición avalada, iv) proposición artículo 128 del congresista Prada, v) proposición artículos 129 y 130 del congresista Prada y otros, vi) proposición artículos 128, 129 y 130 ponencia, vii) proposición artículo 30 del congresista Prada, viii) proposición artículo 67 del congresista Prada, ix) proposición artículo 84 del congresista Santiago Valencia y Prada, x) proposiciones artículos 100, 101 y 105 del congresista Prada y otros, xi) proposiciones artículo 31 del congresista Santiago Valencia y otros, xii) proposiciones artículo 31 del congresista Diazgranados y otro, xiii) proposición artículo 31 del congresista Rodrigo Lara, xiv) artículo 31 ponencia, xv) proposición artículo 70 del congresista Telesforo Pedraza, xvi) proposición artículo 123 del congresista David Barguil, xvii) proposición artículo 106 y 123 ponencia, xviii) proposición artículo 147 del congresista Efraín Torres y otros, xix) proposición artículo 147 del congresista Efraín Torres y otros, xx) proposiciones artículos 19, 20, 62 y 63 avalados, xxi) bloque artículos nuevos, y xxii) título y pregunta.

La sentencia recurrida explicó que no se controvertió el valor probatorio de la solicitud para retirarse ni de la excusa del médico del Congreso. En este caso, se cumplió con el trámite ante la Comisión Legal de Acreditación documental, según el Acta 57 del 17 de julio de 2018.

- Sesión del 14 de diciembre de 2017: la congresista demandada se registró y atendió el llamado a lista de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, luego se retiró injustificadamente del recinto, sin votar los proyectos de ley sometidos a votación nominal, lo que genera una **inasistencia**.

Según el *a quo*, en esa sesión se sometieron a votación nominal los siguientes asuntos:

- Orden del día. Proposición del congresista Chacón de mantener el orden del día. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley 277/16 Cámara, 127/15 Senado. Tema: informe de objeciones presidenciales. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley 123/17 Cámara. Tema: impedimento del congresista Marco Sergio Rodríguez y otro. La congresista demandada no votó.
- Proyecto de ley 121/17 Cámara, 152/16 Senado. Temas: i) informe con el que termina la ponencia, ii) articulado con proposición avalada, y iii) título y

pregunta. La congresista demandada no votó ninguno.

La sentencia apelada insiste en que no basta contestar el llamado a lista para demostrar la asistencia a la plenaria, pues, de hecho, quedó probado que la congresista demandada no participó en las votaciones nominales.

## 6. Recurso de apelación

Oportunamente, el señor Julio Alexander Mora Mayorga apeló la sentencia de primera instancia para que se revocara y, en su lugar, se decretara la pérdida de investidura de congresista de Sara Elena Piedrahíta Lyons, pues estaba configurada la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP.

La apelación se refirió únicamente a las sesiones que el *a quo* tuvo por justificada la ausencia de la congresista demandada, en la forma en que se sintetiza enseguida:

### 6.1. Legislatura 2016-2017. Primer periodo: 20 de julio de 2016 y 16 de diciembre de 2016

- Sesión del 24 de agosto de 2016: según el recurrente, la inasistencia no podía justificarse con la incapacidad médica que presentó la congresista demandada, pues no se siguió el procedimiento previsto por el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, esto es, el envío de la incapacidad a la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes para que rindiera el concepto respectivo y luego la presentara a la mesa directiva<sup>7</sup>, al punto que la Gaceta N° 871 de 2016, en la que consta el Acta 16 del 24 de agosto de 2016, no encuentra avalada la inasistencia, como sí estaría avalada la de otros congresistas.

Fuera de lo anterior, el apelante agregó:

(i) Que el registro electrónico de asistencia se hizo a las 3:30:53 p.m. y que la votación del proyecto de ley 110 de 2015 se hizo cinco minutos después, esto es, a las 3:35:11 p.m., circunstancia que demostraría que la demandada se registró y luego se retiró del lugar.

(ii) Que la congresista demandada era ponente del proyecto de ley 113 de 2015 Cámara, cuya votación había sido anunciada desde el 23 de agosto de 2016 (Gaceta N° 810 del 29 de septiembre de 2016).

- Sesión del 5 de octubre de 2016: el apelante se mostró inconforme con la conclusión de “asistencia parcial”, pues, a su modo de ver, implica realmente inasistencia. Indicó que la congresista demandada no estuvo presente en la parte inicial de la plenaria, pues se registró a las 3:52:40 p.m., esto es, después de haberse surtido la votación nominal del proyecto de ley 267/16 (ponencia negativa e informe con que termina la ponencia)<sup>8</sup>.

- Sesión del 23 de noviembre de 2016: la inasistencia no podía justificarse por el permiso que recibió de la presidencia, pues no se cumplió

<sup>7</sup> El solicitante citó la sentencia del 13 de junio de 2018, expediente N° 11001031500020180031801, MP Guillermo Sánchez.

<sup>8</sup> Citó la sentencia del 21 de junio de 2018, expediente N° 11001031500020180078100, MP Rocío Araújo.

el procedimiento previsto por el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992.

Insistió en que el deber del congresista de asistir toma mayor relevancia cuando los asuntos que serán sometidos a votación de plenaria son conocidos con anticipación por los congresistas.

- Sesión del 13 de diciembre de 2016: al igual que en la sesión anterior, el apelante aludió al desconocimiento del trámite previsto en el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992.

A modo de conclusión, el recurrente dijo que, en el periodo del 20 de julio y el 16 de diciembre de 2016, la congresista Piedrahíta Lyons dejó de asistir a 9 sesiones plenarias: 24 y 30 de agosto, 13 de septiembre, 5 de octubre, 2, 9 y 23 de noviembre, y 5 y 13 de diciembre de 2016 y, por ende, se configuró la causal de pérdida de investidura en cuestión.

#### **6.2. Legislatura 2016-2017. Segundo periodo: 16 de marzo al 20 de junio de 2017**

- Sesión del 28 de marzo de 2017: insistió en el desconocimiento de la Ley 5ª de 1992.
- Sesión del 31 de mayo de 2017: según el recurrente, tampoco se habría cumplido el procedimiento del artículo 90 mencionado.
- Sesión del 1º. de junio de 2017: en el mismo sentido de la sesión anterior, el apelante también cuestiona el incumplimiento del artículo 90.

El apelante concluye que, en ninguna de las rondas de votación de las plenarias del 28 de marzo, 18 y 25 de abril, 2 y 31 de mayo, y 1º. y 7 de junio de 2017 la congresista demandada estuvo ausente, sin justificación alguna. Esto es, dejó de asistir a siete sesiones.

#### **6.3. Legislatura 2017-2018. Primer periodo: 20 de julio al 16 de diciembre de 2017**

- Sesión del 29 de agosto de 2017: el apelante alegó que la excusa médica aportada fue certificada por la comisión tercera de la cámara, mas no por la plenaria, que es lo que exige la Ley 5ª de 1992. Además, señaló que la excusa es por el día 30 de agosto de 2017, no por el 29 de agosto, y que, de todos modos, para esa plenaria tampoco se cumplió el procedimiento del artículo 90 ib.
- Sesión del 12 de septiembre de 2017: por igual, para esta sesión, el apelante alude al desconocimiento del artículo 90 mencionado.
- Sesión del 9 de noviembre de 2017: el recurrente también menciona el incumplimiento del procedimiento para validar la incapacidad médica.
- Sesión del 14 de noviembre de 2017: el apelante se refiere a que la falta de validación de la incapacidad médica, como causal para ausentarse de la sesión plenaria.

De modo que, para este periodo, el recurrente concluyó que la congresista dejó a asistir a 9 sesiones plenarios: 16 y 29 de agosto, 12 de septiembre, 1º., 7, 9, 14 y 22 de noviembre, y 14 de diciembre de 2017, en las cuales se votaron proyectos de acto legislativo o de ley.

## 7. Trámite de segunda instancia

- 7.1. Por auto del 11 de octubre de 2018, el *a quo* concedió el recurso de apelación presentado por Julio Alexander Mora Mayorga.
- 7.2. En segunda instancia, mediante auto del 26 de octubre de 2018, el magistrado sustanciador admitió la apelación y corrió traslado a la congresista demandada y al Ministerio Público, para los efectos del artículo 14-3 de la Ley 1881 de 2018.
- 7.3. Dentro del término concedido, intervino la señora Sara Elena Piedrahíta Lyons para oponerse al recurso de apelación y para formular apelación adhesiva, en los términos que se resumirá más adelante. El Procurador Tercero Delegado ante esta Corporación guardó silencio.
- 7.4. Por auto del 15 de noviembre de 2018, el magistrado sustanciador admitió la apelación adhesiva y corrió traslado al solicitante y al Ministerio Público. El Ministerio Público se pronunció, en la forma que se explicará más adelante.
- 7.5. Como en la oposición a la apelación principal la congresista demandada solicitó pruebas de segunda instancia, con fundamento en el artículo 212-3 CPACA<sup>9</sup>, por auto del tres de diciembre de 2018, el magistrado ponente denegó las pruebas de segunda instancia que pidió la señora Piedrahíta Lyons, por cuanto no se cumplían los supuestos del artículo 212-3 mencionado, esto es, no se trata de hechos nuevos acaecidos después de vencida la oportunidad para pedir pruebas de primera instancia, sino que se trata de aspectos que *ab initio* han sido conocidos por la demandada, respecto de los cuales sí tuvo la oportunidad de pedir pruebas en primera instancia.

Sin embargo, en los términos del artículo 213 CPACA —aplicable al proceso de pérdida de investidura por remisión del artículo 21<sup>10</sup> de la Ley 1881 de 2018, que remite al CPACA y, de forma subsidiaria, al CGP frente a los aspectos procesales no regulados—, el magistrado sustanciador decretó pruebas de oficio<sup>11</sup> para dilucidar aspectos aducidos tanto en la apelación principal como en la adhesiva.

---

<sup>9</sup> La demandada estimó que la discusión sobre el trámite de las incapacidades médicas y/o permisos (que es el fundamento de la apelación principal de Julio Alexander Mora Mayorga) es una cuestión nueva no planteada en el proceso y que, por tanto, era procedente el decreto de pruebas de segunda instancia.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Se decretaron las siguientes pruebas de oficio:

1. A la Secretaría General de la Cámara de Representantes para que enviara copia de la Resolución 0665 de 2011.
2. A la Secretaría General y a la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes para que enviara las certificaciones que presentó la congresista Sara Elena Piedrahíta Lyons para ausentarse o no asistir a las sesiones plenarios del 24 de agosto, 23 de noviembre, 13 de diciembre de 2016, 28 de marzo, 31 de mayo, 1º. de

7.6. De las pruebas recaudadas, se dio traslado a las partes, en los términos del artículo 110 del CGP.

Intervino únicamente el señor agente del Ministerio, quien, después de referirse a las pruebas de oficio, pidió que no se tuvieran como justificadas las inasistencias de la señora Piedrahíta Lyons a las sesiones del 24 de agosto, 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016, 28 de marzo, 31 de mayo, 1º. de junio, 29 de agosto, 18 de septiembre, 9 y 14 de noviembre de 2017, habida cuenta de que no se cumplió el trámite de validación ante la comisión de acreditación documental y ante la mesa directiva de la Cámara.

Según el agente del Ministerio Público, la participación del congresista en las sesiones plenarias es necesaria para proteger el principio democrático, entre cuyos elementos se destaca la obligación de debatir y votar los proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, pues así se interpreta de los artículos 123, 126 y 127 de la Ley 5ª de 1992.

Explicó que el párrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 no solo es aplicable en los casos de inasistencia a la sesión plenaria, sino que también lo es para los casos en que los congresistas se retiran y, por ende, no participan de tales asuntos.

## **8. Oposición a la apelación principal**

La señora Sara Elena Piedrahíta Lyons pidió que se confirmara la sentencia de primera instancia. Puntualmente, se refirió a las conclusiones frente a las sesiones del 30 de agosto y 13 de septiembre de 2016, 25 de abril y 7 de noviembre de 2017, por las razones que pueden sintetizar así:

De manera preliminar, manifestó que las pruebas del proceso no fueron controvertidas ni tachadas por el señor Mora Mayorga, pese a que se surtió el traslado de rigor. Es decir, que el solicitante no controvertió ni cuestionó el valor probatorio de las documentales relacionadas con las incapacidades médicas que sirvieron para justificar algunas inasistencias a las sesiones plenarias. Según la congresista demandada, las pruebas del proceso de pérdida de investidura se valoraron de manera razonable, y de cara a los principios que rigen el proceso sancionatorio de pérdida de investidura.

Frente a las sesiones a que alude el señor Mora Mayorga, se pronunció así:

### **Primer periodo: 20 de julio de 2016 y 16 de diciembre de 2016**

En relación con la sesión del 24 de agosto de 2016, la congresista precisó que sí asistió, a la plenaria, pues se encontraba en el orden del día el proyecto 113 del cual era ponente, pero luego se retiró por razones médicas. Que el procedimiento al que alude el apelante está relacionado con congresistas que se excusan de asistir, más no de los que asisten, pero posteriormente se retiran por razones médicas.

---

junio, 29 de agosto, 12 de septiembre, 9 y 14 de noviembre de 2017.

3. A la Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes para que enviara los dictámenes que rindió sobre las excusas (permisos e incapacidades médicas) que presentó la congresista en las aludidas fechas.

4. A la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes para que enviara la decisión definitiva, en relación con la validez de las excusas mencionadas.

Respecto de la sesión del 5 de octubre de 2016: la congresista demandada explicó que, si bien no aparece en las dos votaciones nominales iniciales, lo cierto es que después concurrió a la sesión y participó en las votaciones ordinarias.

En cuanto a las sesiones del 23 de noviembre y del 13 de diciembre de 2016, la congresista demandada explicó que asistió, pero se retiró de la plenaria porque debía atender asuntos con el Gobierno nacional, como integrante de la comisión tercera.

### **Legislatura 2016-2017. Segundo periodo: 16 de marzo al 20 de junio de 2017**

En línea de lo que se ha venido mencionando, la congresista precisó que los retiros de las plenarias se debieron a situaciones médicas que puso en conocimiento del presidente de la corporación.

### **Legislatura 2017-2018. Primer periodo: 20 de julio al 16 de diciembre de 2017**

La congresista demandada también se refirió a que los retiros de las sesiones a que alude el apelante están justificados por excusas médicas que puso en conocimiento del presidente de la corporación. Insistió, que las excusas que sí se tramitaron, conforme con el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992.

## **9. Apelación adhesiva**

En el término de ejecutoria del auto admisorio de la apelación, la señora Sara Elena Piedrahíta Lyons presentó apelación adhesiva, en los términos del párrafo del artículo 322 CGP, para lo cual argumentó, en resumen, lo siguiente:

- Sesión del 30 de agosto de 2016: la congresista alegó que el registro de asistencia y la presentación de la proposición de aplazamiento del proyecto 113/15, demuestra asistencia a la plenaria, pues la causal de pérdida de investidura no castiga la conducta de no votar, sino la de no asistir, tal como lo ha aceptado esta Corporación<sup>12</sup>. Que, de hecho, al proceso se allegó la certificación del secretario general de la Cámara, en la que se explicó que la asistencia de un congresista se constata no solo con el registro de asistencia, sino también con la participación, a través de las constancias, proposiciones, etcétera.
- Sesión del 13 de septiembre de 2016: la acusada alegó que la sentencia apelada dejó de valorar pruebas (captura de pantalla de la red social Instagram), que demostraban que asistió a reuniones con el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios para atender el asunto de las tarifas de gas natural en el municipio de La Apartada, Córdoba.
- Sesión del 25 de abril de 2017: la congresista demandada explicó que se registró electrónicamente a las 2:21:07 pm, tal como consta en la Gaceta N° 397 del 26 de mayo de 2017 y que, además, intervino en la sesión, como puede comprobarse en el folio 18 de la gaceta. Que, por tanto, está demostrada la asistencia y que, contra lo dicho por el *a quo*, no es necesario que hubiera participado de las votaciones nominales.

---

<sup>12</sup> Se citó la sentencia del 20 de junio de 2018, expediente N° 11001031500020180078200, MP Ramiro Pazos.



- Sesión del 7 de noviembre de 2017: la señora Piedrahíta Lyons alegó que el hecho de haber registrado tardíamente la asistencia no demuestra la inasistencia a la plenaria. Insistió en que la conducta que se castiga es dejar de asistir, mas no la de no votar los proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

Que también es cuestionable decir que la mención del nombre por parte del representante Silvio José Carrasquilla Torres no constituye prueba suficiente para demostrar la asistencia, pues lo cierto es que esa mención, sumada al registro de la sesión, permite demostrar o inferir razonablemente que no se configuró la inasistencia a la plenaria.

## **10. Concepto del Ministerio Público**

El Procurador Tercero Delegado ante esta Corporación rindió concepto, pero únicamente se pronunció respecto de la apelación adhesiva presentada por la señora Sara Elena Piedrahíta Lyons.

En cuanto a la sesión del 30 de agosto de 2016, en síntesis, manifestó que la solicitud de aplazamiento de la discusión del proyecto 113/15 no probaba la asistencia a plenaria, tal como lo concluyó el *a quo*.

Respecto de la sesión del 13 de septiembre de 2016, el señor agente del Ministerio Público señaló que la congresista demandada no tramitó permiso o comisión para asistir a una reunión con el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios y que, por tanto, es acertada la conclusión de la sentencia recurrida. Agregó que *“el agendamiento de la cita con el alto funcionario desvirtúa de por sí (sic) el hecho intempestivo e imposible de resistir que estructura la eximente y para este caso la justificación de inasistencia”*<sup>13</sup>.

Frente a la sesión del 25 de abril de 2017, el Ministerio Público solicitó que se desestimaran los argumentos de la apelación adhesiva, pues quedó probado que no participó en las votaciones nominales de la plenaria de ese día.

Por último, en cuanto a la sesión del 25 de noviembre de 2017, manifestó que, la mención del nombre Sara en la intervención del congresista Silvio José Carrasquilla Torres no puede demostrar la asistencia de la congresista demandada, pues pudo tratarse de la mención de una persona ausente o que se tratara de la mención para ejemplificar la intervención relacionada con las víctimas de la violencia.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Presupuestos procesales**

#### **1.1. Competencia**

---

<sup>13</sup> Folio 490 vto. del expediente.

La Sala Plena es competente para resolver el recurso de apelación, sin participación de los magistrados que dictaron la sentencia de primera instancia, conforme con los artículos 184 y 237 (numeral 5) CP, 2 de la Ley 1881 de 2018 y 2 del Acuerdo 011 del 31 de enero de 2018<sup>14</sup>.

### **1.2. Legitimación en la causa**

El señor Julio Alexander Mora Mayorga es ciudadano colombiano<sup>15</sup> y, por tanto, está legitimado para promover la solicitud de pérdida de investidura de congresista, en los términos de los artículos 184 CP y 2 de la Ley 1881 de 2018.

Por igual, está acreditado que la señora Sara Elena Piedrahíta Lyons fue elegida representante a la Cámara de Córdoba, por el partido de la U, para el periodo 2014-2018, según se constató en el formulario E-26 CAN del 16 de marzo de 2014, por medio del cual la Comisión Escrutadora de Córdoba declaró la elección<sup>16</sup>.

### **1.3. Oportunidad de la solicitud**

La solicitud de pérdida investidura fue presentada el 12 de julio de 2018, por hechos acaecidos en las legislaturas 2016-2017 (primer y segundo periodo) y 2017-2018 (primer periodo), lo que permite concluir que se presentó en los cinco años siguientes a la ocurrencia del hecho generador, en los términos del artículo 6 de la Ley 1881 de 2018.

## **2. Problema jurídico a resolver**

En los términos del recurso de apelación principal y de la apelación adhesiva, corresponde a la Sala Plena decidir si se cumplen los elementos objetivos y el componente subjetivo de la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP, respecto de las sesiones del 24 y 30 de agosto, 13 de septiembre, 5 de octubre, 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016, y 28 de marzo, 25 de abril, 31 de mayo, 1º de junio, 29 de agosto, 12 de septiembre, 7, 9 y 14 de noviembre de 2017.

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

### **2.1. La causal de pérdida de investidura invocada. Reiteración de jurisprudencia**

Corresponde a la causal prevista en el artículo 183-2 CP<sup>17</sup>, que prevé:

Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura:

(...)

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

---

<sup>14</sup> Por medio del cual se conforman las salas especiales de decisión de pérdida de investidura de que trata el artículo 2º de la Ley 1881 de 2018 y se reglamenta su funcionamiento.

<sup>15</sup> Según la constancia de presentación personal de la demanda, en la que consta que se identificó con cédula de ciudadanía (folio 26).

<sup>16</sup> Folio 27, cuaderno anexo 1.

<sup>17</sup> Cuyo sentido es replicado por el artículo 296 de la Ley 5ª de 1992.

La Sala Plena, en la sentencia del 1° de agosto de 2017<sup>18</sup> (reiterada por las sentencias del 13 de junio de 2018, del 5 de febrero de 2019 y del 27 de marzo de 2019<sup>19</sup>) delimitó el alcance de la causal del artículo 183-2 CP.

El entendimiento de la causal ha sido aplicado por las salas especiales de decisión de pérdida de investidura de la Corporación, que se han encargado de resolver casos particulares y concretos y así se ha facilitado la mejor comprensión de la causal que castiga el llamado ausentismo parlamentario.

En el *sub-lite*, las partes no discuten la jurisprudencia de la Corporación relacionada con los elementos que configuran la causal de pérdida de investidura en cuestión. Por consiguiente, la Sala Plena reitera la jurisprudencia frente a la interpretación del artículo 183-2 CP y la aplicará para resolver el problema jurídico que se planteó.

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

La Sala Plena reitera que no asistir<sup>20</sup> es el verbo rector de la causal prevista en el artículo 183-2 CP. Dicha normatividad castiga el ausentismo del congresista, esto es, la abstención de asistir a las sesiones plenarias convocadas para votar proyectos de acto legislativo, proyectos de ley o mociones de censura, anunciados previamente, según lo exige el artículo 160 ib.

Como se sabe, la función constituyente, la función legislativa y la de control político representan la esencia del ejercicio de la función pública legislativa, en orden a que al Congreso le compete reformar la Constitución, dictar leyes y ejercer el control político frente al Gobierno nacional (artículos 114, 135, 150 y 374 CP). La sesión plenaria, por tanto, es el escenario natural en que los congresistas deliberan y votan sobre cuestiones importantes, lo que representa una manifestación auténtica del principio democrático y del principio de representación política.

Es pertinente precisar que el inicio de la sesión ocurre con posterioridad al llamado a lista, es decir, después de haberse verificado el quórum y una vez el presidente de la cámara respectiva anuncia que se abre la sesión y pide al secretario dar lectura al orden del día (artículos 89 y 91 de la Ley 5ª de 1992). Entre el momento del registro y antes de que se abra la sesión no hay propiamente discusión ni deliberación. La discusión de los asuntos que fueron convocados para la plenaria se abre después de la apertura formal de la sesión, tal como se explicó en la sentencia C-784 de 2014 de la Corte Constitucional.

La Sala Plena, en la sentencia del 13 de junio de 2018<sup>21</sup>, explicó que la respuesta al llamado a lista no es plena prueba de la presencia del congresista en la plenaria, ya que nada impide probar que se retiró sin mediar ninguna justificación válida. A *contrario sensu*, no atender el llamado a lista no puede tenerse, sin más, como prueba de la inasistencia, por cuanto el congresista podría demostrar su presencia en la sesión plenaria. Además, se consideró que la causal de pérdida de

<sup>18</sup> Expediente N° 11001031500020140052901, MP Danilo Rojas.

<sup>19</sup> Expedientes N° 11001031500020180031801, MP Guillermo Sánchez, 11001031500020180203501, MP Stella Jeannette Carvajal Basto, y 11001031500020180215101, MP Roberto Augusto Serrato Valdés, respectivamente.

<sup>20</sup> Desde el punto de vista semántico, no asistir significa no hallarse presente o no estar en el lugar en el que se cumple un deber o se desarrolla un trabajo.

<sup>21</sup> Expediente N° 11001031500020180031801.

investidura en cuestión no exige permanencia, en el sentido de estar siempre presente en la sesión, sino la presencia del congresista en el desarrollo de la plenaria convocada para votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura:

(...)

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

Ahora bien, como el deber de presencia del congresista se mantiene a lo largo de toda la sesión (arts. 126 y 127 L.O.C), su asistencia al momento de votar, que se puede probar con los registros de voto (electrónico o manual) -el artículo 133 de la CN establece que salvo las excepciones legales la votación es nominal y pública-, constituye un hecho indicador de su presencia (arts. 240 y 242 del CGP) que, junto con otras pruebas, permite establecer su asistencia o, en su defecto, su inasistencia, si una vez atendió el llamado a lista se retiró del recinto, sin cumplir el deber de asistir a la votación de los asuntos del orden del día.

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

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

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

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

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

De los apartes transcritos, se destaca que:

- En un momento dado, los registros de voto (electrónico o manual) pueden servir para verificar la asistencia del congresista a la sesión convocada para votar, es decir, que permiten establecer la asistencia o inasistencia del congresista, principalmente, en los casos en que simplemente atendió el llamado a lista.
- No obstante, eso no significa que la causal reproche la conducta de no votar. Si bien votar es indicativo de asistencia, el no votar no necesariamente indica ausencia, toda vez que la asistencia del congresista podría verificarse mediante la constatación de la presencia en la plenaria, sin perjuicio, claro está, de que pueda probarse lo contrario.
- La obligación del congresista no es asistir y votar todos los asuntos

agendados para la sesión plenaria, toda vez que la inasistencia podría desvirtuarse por el hecho de haber votado alguno de los proyectos<sup>22</sup>.

- Por otra parte, el retiro injustificado del congresista de la sesión plenaria es una forma de inasistencia que se castiga con la pérdida de investidura a que alude el artículo 183-2 CP, por cuanto el retiro afecta el cumplimiento del objeto de la sesión: votar proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, como ocurre cuando el congresista registra la asistencia y luego se retira sin ninguna justificación, tal como lo reafirmó recientemente la Sala Plena, en la mencionada sentencia del 27 de marzo de 2019.

La inasistencia así comprendida supone que el congresista no está presente en la sesión plenaria convocada para votar tales asuntos y así se afecta la formación de la voluntad democrática, que se consigue únicamente con la presencia y voto.

- De todos modos, son posibles los retiros temporales de la plenaria, siempre que no afecten los propósitos de la convocatoria.

Sobre el particular, la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura N° 9 explicó que el retiro injustificado, esto es, sin mediar excusa o justificación jurídicamente válida, configura la causal de pérdida de investidura en cuestión, pues se trata de asuntos que, de hecho, son anunciados con suficiente antelación para que el congresista los conozca y asista (inciso final del artículo 160 CP). Sin embargo, precisó que, dada la dinámica de la actividad parlamentaria, la permanencia en el recinto debe ser entendida de modo flexible, pues no es que se esté exigiendo que el congresista permanezca siempre en su curul<sup>23</sup>.

**(ii) La inasistencia del congresista debe ocurrir en el mismo periodo de sesiones**

La jurisprudencia de la Corporación también se ha ocupado de explicar a qué alude la expresión en *un mismo periodo de sesiones* y ha explicado cómo se contabiliza la inasistencia a seis sesiones plenarios.

Según el artículo 138 CP, el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año. Ambos periodos conforman una sola legislatura: el primer periodo inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, mientras que el segundo periodo inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio. Dicha norma también prevé que el Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias, por convocatoria del presidente de la República y durante el tiempo que este señale, para atender exclusivamente los asuntos que se convoquen.

A su turno, el artículo 85 de la Ley 5ª de 1992 clasifica las sesiones de la siguiente manera:

- Sesiones ordinarias, que se celebran durante los periodos ordinarios que conforman la legislatura. Básicamente, se ejerce la función constituyente, la función legislativa y el control político, mediante el mecanismo de la moción de censura.

---

<sup>22</sup> Así se explicó en la sentencia del 5 de marzo de 2018, anteriormente mencionada.

<sup>23</sup> Expediente N° 11001031500020180031800.

- Sesiones extraordinarias, que son convocadas a iniciativa del presidente de la República durante el periodo de receso del Congreso para atender los asuntos expresamente señalados en el acto de convocatoria, sin perjuicio del control político, que se puede ejercer en todo tiempo (artículo 138 citado).
- Sesiones especiales, que se convocan por el propio Congreso, estando en receso, para ejercer el control de los actos expedidos por el presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones de los estados de excepción (artículos 212 a 215 ib.).
- Sesiones permanentes, son las que se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizarlo.
- Sesiones reservadas, que se convocan a iniciativa de las cámaras y sus comisiones, por solicitud de las mesas directivas o por solicitud de un ministro o de la quinta parte de sus miembros, dada la gravedad del asunto que justifique la reserva (artículo 86 de la Ley 5ª de 1992).

Como el artículo 183-2 CP no exige que la inasistencia se presente en un determinado tipo de sesiones, se debe interpretar que la inasistencia puede ocurrir en cualquiera de ellas, siempre que sean convocadas en un mismo periodo para votar proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

Por otro lado, es necesario precisar que no es posible asimilar el periodo con la legislatura, ni tampoco es viable sumar las inasistencias de dos periodos de una misma legislatura, ni la inasistencia entre sesiones ordinarias y extraordinarias, pues esa interpretación desconocería el principio de legalidad en materia sancionatoria y desbordaría el entendimiento de la causal para extenderla a supuestos fácticos no regulados<sup>24</sup>.

**(iii) La inasistencia de los congresistas debe ser a sesiones plenarias convocadas para votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura**

Como se ha venido explicando, la conducta que se sanciona con pérdida de investidura es la inasistencia a las sesiones plenarias convocadas para votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. En la sentencia del 1º. de agosto de 2017, la Sala Plena consideró que es jurídicamente válido que únicamente se sancione la inasistencia a las plenarias, pues dicho ausentismo *“conspira contra el funcionamiento mismo del órgano legislativo y entorpece el desarrollo de su labor”*.

Por otra parte, la Sala Plena explicó que el proceso de formación de la ley está integrado por el informe de ponencia, el articulado, las proposiciones, el título, el informe de conciliación y el informe de objeciones presidenciales. Cada una de estas etapas, se debate y vota por separado, y de su aprobación depende que el proyecto se tramite y se convierta en ley o en acto legislativo.

Por último, en cuanto a la moción de censura, cabe recordar que se trata de una forma de ejercer control político al gobierno (ministros, superintendentes y

---

<sup>24</sup> Sentencias del 20 de junio de 2018, expediente N° 111001031500020180078200, MP Ramiro Pazos Guerrero, y del 27 de agosto de 2018, expediente N° 11001031500020180175700, MP Stella Jeannette Carvajal Basto.

directores de departamento administrativo) y que está prevista por el artículo 135, numerales 8 y 9 CP<sup>25</sup>.

(iv) **La causal no se configura por la inasistencia justificada**

Según el artículo 183-2 CP, la causal de pérdida de investidura no se configura cuando medie fuerza mayor, esto es, un hecho imprevisible e irresistible que impida al congresista asistir a la sesión plenaria.

Además, existen otros eventos excepcionales que “*permiten justificar las ausencias de los congresistas*” (artículo 90 de la Ley 5ª de 1992): **(i)** el caso fortuito; **(ii)** la incapacidad física debidamente comprobada; **(iii)** el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso, y **(iv)** la autorización otorgada por la mesa directiva o el presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el reglamento. Por ejemplo, el artículo 124 prevé que el congresista solo 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.

Fuera de lo anterior, no puede perderse de vista que, como se trata de un juicio sancionatorio de responsabilidad subjetiva (artículo 1º. de la Ley 1881 de 2018), es indispensable examinar la culpabilidad del congresista acusado, en orden a determinar si la conducta —inasistencia a la sesión plenaria convocada para votar proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura— se cometió con dolo o culpa. El análisis de los elementos para configurar la causal del artículo 183-2 CP no puede dejar de lado el examen de la culpabilidad, que impone al Consejo de Estado, el deber de examinar las circunstancias particulares que rodearon la conducta reprochada para luego determinar si existe alguna circunstancia eximente de responsabilidad.

Como se explicó, el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 establece las excusas que permiten justificar la ausencia del congresista a las sesiones. Además, el párrafo de esa norma establece que las excusas por inasistencia serán enviadas a la comisión de acreditación documental de la respectiva cámara y que el dictamen que rinda será presentado ante la mesa directiva, que adoptará la decisión final.

---

<sup>25</sup> Artículo 135. Son facultades de cada cámara:

(...)

8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

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

A su turno, el artículo 271 ib. señala que la falta de asistencia de los congresistas a las sesiones, sin excusa válida, genera la no causación de salarios y prestaciones, sin perjuicio de la pérdida de investidura, si hubiere lugar a ello.

Ahora bien, en la Resolución 0665 del 23 de mayo de 2011<sup>26</sup> la Mesa Directiva de la Cámara reglamentó el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y el correspondiente descuento de nómina.

En razón a que en las salas especiales de pérdida de investidura no existía un criterio uniforme frente a la aplicación de la Resolución 0665 de 2011<sup>27</sup> para los casos en los que el congresista, pese a asistir a la plenaria, se retira con excusa, por sentencia del 27 de marzo de 2019, la Sala Plena<sup>28</sup> unificó el criterio, en el sentido de que no existe vacío normativo, respecto del trámite de las incapacidades para justificar tanto la inasistencia como el retiro de los congresistas de las sesiones plenarias. Sin embargo, precisó que existen diferencias entre: (i) el procedimiento interno que se adelanta en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República para el trámite de las excusas, la declaratoria de inasistencia y los descuentos por nómina, y (ii) el trámite del proceso judicial de pérdida de investidura, por la causal del artículo 183-2 CP.

A juicio de la Sala Plena, el trámite de validación de las excusas es necesario para efectuar el descuento en nómina de los congresistas que no asisten a las sesiones, mientras que en el proceso de pérdida de investidura rige el principio de libertad probatoria, esto es, que cualquier medio de prueba puede ser utilizado para acreditar los hechos y circunstancias que son objeto de debate, siempre que se respeten las garantías constitucionales y los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba, y que, de todos modos, corresponde al Consejo de Estado, en cada caso, evaluar si las pruebas permiten comprobar debidamente la incapacidad del congresista. Veamos:

II.5.6.25.- Al respecto se señala que si bien la Sala comparte el criterio consistente en que no existe vacío normativo en relación con el trámite de las incapacidades para justificar el retiro de las sesiones plenarias puesto que para el evento del retiro del congresista de la sesión debe ser aplicada la reglamentación existente para los casos de ausencias, contenido en las resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014, lo cierto es que no puede acompañar la tesis consistente en restar validez a las incapacidades que no han surtido este trámite en los procesos judiciales que se tramitan ante esta jurisdicción, dada la existencia del principio de libertad probatoria.

II.5.6.26.- Dicho lo anterior, la Sala, entonces, debe diferenciar el procedimiento interno que lleva a cabo tanto la Cámara de Representantes como el Senado de la República, en lo relacionado con el trámite de las excusas, la declaratoria de inasistencia y los descuentos por nómina, que resulta ser el objeto central de los actos administrativos precitados, y otro, totalmente distinto, el trámite de los procesos judiciales, como así lo dispone el artículo 271 de la Ley 5ª de 1992 al indicar que «[...] *La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar [...]*».

II.5.6.27.- En relación con el primer aspecto, esto es, el trámite interno que llevan a cabo las respectivas cámaras para los descuentos por nómina, se precisa que la Resolución 132 de 2014 tiene por objeto reglamentar, precisamente, «[...] *el procedimiento para el trámite de las excusas y descuentos de nómina de los Honorables Senadores de la República, por inasistencia a las sesiones de la Corporación [...]*».

<sup>26</sup> Por la cual se reglamenta el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los Representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y su correspondiente descuento en nómina

<sup>27</sup> Y de la Resolución 132 de 2014, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para el trámite de las excusas y descuentos en nómina de los senadores de la República, por inasistencia a las sesiones de la Corporación.

<sup>28</sup> Corresponde a la sentencia dictada en el expediente No. 11001031500020180215101, MP Roberto Augusto Serrato Valdés



II.5.6.28.- A su turno y como lo resalta la sentencia de primera instancia, la Resolución 665 de 23 de mayo de 2011 reglamentó «[...] *“el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los Representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y su correspondiente descuento en la nómina”* [...]».

II.5.6.29.- De la lectura del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 y de las resoluciones mencionadas, es posible colegir que la expedición de la incapacidad médica resulta ser la que da lugar a la aplicación del procedimiento previsto en las resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014.

II.5.6.30.- De lo anterior se infiere que está en la misma posición jurídica tanto quien no asiste a una sesión por incapacidad física como quien se retira de la misma por idéntica razón, pues en ambos casos, se reitera, se expidió una incapacidad. Ambas situaciones podrían constituir inasistencias de los congresistas, concepto al que aluden los actos administrativos mencionados (resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014).

II.5.6.31.- Para los eventos en los que se justifique un retiro de una sesión con una incapacidad médica, la misma deberá ser expedida por la entidad promotora de salud a la cual se encuentra afiliado el congresista o, en su defecto, podrá ser trascrita por aquellas o por los médicos de las respectivas cámaras y, las mismas deberán surtir el procedimiento que se encuentra previsto en las resoluciones precitadas.

II.5.6.32.- Por otro lado y en relación con el trámite de los procesos judiciales que se surten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin perjuicio de lo anterior, es claro que se impone, como se advirtió líneas atrás, la libertad probatoria, por lo que cualquier medio de prueba puede ser empleado para acreditar hechos y circunstancias que son objeto de debate en los mismos, siempre que se respeten las garantías constitucionales y se cumplan los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad del medio de prueba<sup>29</sup>.

II.5.6.33.- Esta Corporación ha indicado que según el principio de libertad probatoria: «[...] *la parte está autorizada a hacer uso de cualquiera de los medios de prueba previstos en dicha normativa e incluso, de cualquier otro innominado que tenga la potencialidad de dar fe sobre el acaecimiento del hecho. Sin embargo, en algunas ocasiones, para privilegiar derechos o intereses superiores, la ley prohíbe el uso de algunos de ellos dentro de determinados procesos judiciales* [...]»<sup>30</sup>.

II.5.6.34.- Si se revisan los artículos 183-2 de la Constitución Política y el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, ninguna de ellas impone la restricción consistente en que solo pueda acreditarse el hecho de encontrarse incapacitado para desarrollar una labor, con un documento [incapacidad] que haya sido refrendado por una entidad promotora de salud o una administradora de riesgos laborales, como tampoco, que se haya surtido el trámite interno previsto en las Resoluciones expedidas por las cámaras.

II.5.6.35.- El artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 no establece un medio probatorio especial para comprobar la incapacidad física, por lo que, siguiendo el principio de libertad probatoria, en los procesos judiciales podrá ser empleado cualquier medio de prueba para acreditarla.

II.5.6.36.- La norma es de tal amplitud que sólo exige que la situación de enfermedad o de padecimiento físico esté debidamente comprobada, lo que es posible acreditar acudiendo a los medios probatorios enunciados y regulados en el CGP e incluso a otros que no se encuentren previstos en esa normatividad, conforme lo prevé el artículo 165 del CGP.

---

<sup>29</sup> Cita original: Este principio se encuentra previsto en el artículo 165 del Código General del Proceso, norma que al tenor indica: «[...] **Artículo 165. Medios de prueba.** *Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez. [...] El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales* [...]»

<sup>30</sup> Cita original: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION B. Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00099-02(49777)A. Actor: JINNA EDELMIRA RAMIREZ PEREZ Y OTROS. Demandado: BOGOTA D.C.- SECRETARIA DE EDUCACION Y OTRO. Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA.

II.5.6.37.- Como se indicó anteriormente, el procedimiento de transcripción de incapacidades no se encuentra regulado y se desarrolla bajo las orientaciones de las entidades promotoras de salud, en la medida en que son ellas las que tienen a cargo el reconocimiento de la prestación que implica la incapacidad.

II.5.6.38.- De manera similar, el Congreso de la República reguló internamente el procedimiento para descuentos de nómina por inasistencias, precisamente porque debe velar porque el pago de los salarios a los congresistas responda efectivamente a las sesiones a las cuales han comparecido, pero los actos administrativos en los que está contenido dicho procedimiento no tienen el alcance que pretende darle la Sala Primera de Decisión de Pérdida de Investidura consistente establecer un único medio idóneo para acreditar debidamente la situación de incapacidad física.

II.5.6.39.- La tesis expuesta, distinta de la compartida por la Sala Primera de Decisión de Pérdida de Investidura, protege en mejor forma las garantías propias del debido proceso, en particular, el derecho de defensa, esto es, el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable, lo que implica la facultad de pedir y allegar pruebas<sup>31</sup>, máxime si tenemos en cuenta la grave afectación que para los derechos políticos implica ser despojado de la investidura de Senador de la República o de Representante a la Cámara.

II.5.6.40.- El anterior planteamiento le permite al juez de lo contencioso administrativo, siguiendo los dictados de la sana crítica, en los que «[...] se conjugan “las reglas de la lógica, con las reglas de la experiencia del juez” [...]»<sup>32</sup>, tener libertad de evaluar las pruebas que se alleguen al proceso judicial y que busquen acreditar una situación de incapacidad física, conforme lo tiene previsto el artículo 176 del CGP, norma que obliga a los jueces a evaluar las pruebas en su conjunto y de acuerdo con las reglas anteriormente señaladas.

II.5.6.41.- La Sala debe resaltar que una de las alternativas, no la única, mediante las cuales resulta posible probar debidamente la situación de incapacidad física de un congresista es aportar los documentos a los que se refieren las resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014 o en aquellos actos administrativos que se expidan en el futuro por parte de las cámaras como consecuencia de los diferentes exhortos enviados por las distintas Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura de esta Corporación.

II.5.6.42.- Pero inclusive, en este evento, el juez contencioso administrativo debe, en los términos del artículo 176 del CGP, evaluar la totalidad de las pruebas en conjunto bajo la persuasión racional y exponer razonadamente el mérito que les asigna, por lo que tampoco puede entenderse que el hecho de haber surtido el trámite previsto en dichos actos administrativos y aportar los documentos allí indicados, en sí mismo, permita señalar que en todos los casos, la incapacidad se encuentre debidamente comprobada.

II.5.6.43.- Será esta jurisdicción, en cada caso concreto, atendiendo el principio de libertad probatoria y la libre apreciación de la prueba mediante la persuasión racional, la que deberá evaluar si las pruebas allegadas al expediente, cualquiera que ellas sean, permiten comprobar debidamente la incapacidad física de un congresista.

## 2.2. Solución del problema jurídico

Para resolver el problema jurídico planteado, se valorarán las pruebas documentales del expediente, incluidas, desde luego, las que reposan en copia simple, conforme con el artículo 246 CGP, aplicable a este tipo de procesos, por remisión del artículo 21 de la Ley 1881.

La Sala examinará las sesiones que cuestionó el señor Julio Alexander Mora Mayorga en el recurso de apelación principal, respecto de las cuales alega que no se cumplió el trámite de validación de las excusas. Seguidamente, analizará las

<sup>31</sup> Cita original: Al respecto Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 2015.

<sup>32</sup> Cita original: ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique; *Lecciones de Derecho Procesal – Tomo 3 Pruebas Civiles*; segunda edición; Bogotá D.C., Escuela de Actualización Jurídica, 2018, pág. 308.

sesiones a que alude la apelación adhesiva de la congresista Sara Elena Piedrahíta Lyons. Al final se presentaran las conclusiones correspondientes.

A fin de verificar el cumplimiento de los presupuestos de la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP, se propone el siguiente cuadro comparativo, en el que se destaca la fecha y acta de la plenaria, la gaceta en la que se consignaron los pormenores de la sesión (incluido el momento de registro de la congresista demandada) y el motivo del retiro.

### Sesiones discutidas en la apelación principal

	FECHA SESIÓN Y ACTA	GACETA <sup>33</sup>	ASUNTO DISCUTIDO EN PLENARIA	REGISTRO	SOLICITUD DE RETIRO DE LA SESIÓN Y EXCUSA MÉDICA
1	24 de agosto 2016 Acta 162	871 de 10 de octubre de 2016	Votación nominal:  - Proyecto de ley 110/15 Cámara: Temas: 1) Proposición de reapertura de los artículos 2º y 4º presentada por Ángela María Robledo. 2) Título y pregunta.  La congresista no votó en ninguno.	Electrónico  Asiento 0021L, a las 03:30:53 pm (fl. 519, c.3).	El mismo día, ante la presidencia de la Cámara, la congresista solicitó autorización para ausentarse de la sesión (fl. 92, c.1).  Aportó certificado de incapacidad del 24 de agosto de 2016, expedido por el médico de la Cámara de Representantes, en el que consta un diagnóstico de "infección de vías urinarias", con incapacidad de un día (fl. 93, c.1).
2	5 de octubre de 2016 Acta 169	980 del 9 de noviembre de 2016	Votación nominal:  - Proyecto de ley 267/16 Cámara, 54 de 2015 Senado. Temas:1) Ponencia negativa del representante Germán Navas Talero. 2) Informe con el que termina la ponencia.	Electrónico  Asiento 0021L, a las 03:52:40 pm (CD visible a fl. 263, c.2).	La congresista se registró a las 03:52:40 pm y, por ende, no votó los temas asociados al proyecto de ley 267/16, pues fueron sometidos a votación entre las 03:12:30 pm y las 03:27:57 pm y entre las 03:30:41 pm y las 03:42:24 pm.  Y luego del ingreso, se votó (por la vía ordinaria) el articulado, el título y pregunta del mismo proyecto de ley 267/16 Cámara, 54 de 2015 Senado, así como algunas proposiciones.
3	23 de noviembre de 2016 Acta 183	11 de 19 de enero de 2017	Votación nominal:  - Proyecto de ley 171/15 Cámara, 48 de 2015 Senado. Tema: impedimentos de Eduardo Diazgranados y Eloy Quintero.  - Proyecto de ley 054/15 Cámara. Tema: proposición de aplazar debate presentada por los representantes Germán Navas, Telésforo Pedraza y proposición de la representante Tatiana Cabello.  La congresista no votó en ninguno.	Manual (fl. 521, c.4).	El día de la sesión, la congresista, ante la mesa directiva, solicitó permiso para ausentarse y "atender asuntos relacionados con el Gobierno Nacional".  Hay visto bueno del presidente de la Corporación (fl. 95, c.1).
4	13 de	182 de 28	Votación nominal:	Electrónico	El día de la sesión, la

<sup>33</sup> Las gacetas obran en CD visible a fl. 263, c.2.

	diciembre de 2016  Acta 188	de marzo de 2017	- Proyecto de ley 049/15 Cámara. Tema: título y pregunta.  Proyecto de ley 065/16 Cámara. Tema: título y pregunta.  La congresista no votó en ninguno.	Asiento 0021L, a las 04:25:24 pm (fl. 541, c.4).	congresista, ante la mesa directiva, solicitó permiso para ausentarse y "atender asuntos relacionados con su actividad parlamentaria con representantes del Gobierno Nacional".  Hay visto bueno del presidente de la Corporación (fl. 96, c.1).
5	28 de marzo del 2017  Acta 205	350 de 18 de mayo de 2017	Votación nominal:  - Proyecto de acto legislativo 002/16 Cámara, acumulado con el proyecto de acto legislativo 003 de 2016 Cámara 02 de 2017 Senado. Tema: informe de conciliación. Acumulado con el proyecto de acto legislativo 003-16.  - Proyecto de ley Estatutaria 006/17 Cámara, 03 de 2017 Senado. Tema: informe con el que termina la ponencia.  - Proyecto de ley 056/16 Cámara, acumulado al proyecto de ley 099 de 2016 Cámara. Tema: impedimentos de los congresistas Sandra Ortiz, Efraín Torres y otros.  La congresista no votó en ninguno.	Electrónico  Asiento 0021L, a las 11:37:46 am (fl. 551, c.4).	El mismo día, ante la presidencia de la Cámara, la congresista solicitó autorización para ausentarse de la sesión (fl. 97 c.1).  Aportó certificado de incapacidad del 28 de marzo de 2017, expedido por el médico de la Cámara de Representantes, por dos días (fl. 98, c.1). El diagnóstico médico es ilegible.
6	31 de mayo de 2017  Acta 221	533 de 30 de junio de 2017	Votación nominal:  - Orden del día con proposición de mantener  - Proyecto de ley 194/16 Cámara, 98 de 2015 Senado. Tema: informe con el que termina la ponencia.  La congresista no votó en ninguno.	Electrónico  Asiento 0021L, a las 02:57:24 pm (fl. 561, c.4).	El mismo día, ante la presidencia de la Cámara, la congresista solicitó autorización para ausentarse de la sesión (fl. 101 c.1).  Aportó certificado de incapacidad del 31 de mayo de 2017, expedido por el médico de la Cámara de Representantes, en el que consta un diagnóstico de "infección de vías urinarias", con incapacidad de dos días (fl. 102, c.1).
7	1°. de junio de 2017  Acta 222	655 de 8 de agosto de 2017	Votación nominal:  - Proyecto de ley 194/16 Cámara, 98 de 2015 Senado Temas: 1) Articulado. 2) Título y pregunta.  - Proyecto de ley 205/16 Cámara, 124/15 Senado. Temas: 1) Ponencia negativa. 2) Informe con el que termina la ponencia. 3) Articulado. 4) Título y pregunta.	Electrónico  Asiento 0021L, a las 11:38:04 am (fl. 571, c.4).	El mismo día, ante la presidencia de la Cámara, la congresista solicitó autorización ausentarse de la sesión (fl. 103. c.1).  Aportó certificado de incapacidad del 1°. de junio de 2017, expedido por el médico de la Cámara de Representantes, en el que consta un diagnóstico de "infección de vías urinarias", con incapacidad de dos días. (fl. 104, c.1).

			<p>- Proyecto de ley 243/17 Cámara, 223/17 Senado Temas: 1) Informe con el que termina la ponencia. 2) Título y pregunta.</p> <p>La congresista no votó en ninguno.</p>		
8	29 de agosto de 2017 Acta 240	854 de 26 de septiembre de 2017	<p>Votación nominal:</p> <p>- Proyecto de Acto Legislativo 015-17 Cámara, 04/17 Senado. Temas: 1) Informe con el que termina la ponencia. 2) Proposición eliminación artículo 1º del congresista Álvaro Prada. 3) Articulado proposición sustitutiva al artículo 1º. 4) Título y pregunta.</p> <p>La congresista no votó en ninguno.</p>	<p>Electrónico</p> <p>Asiento 0021L, a las 03:04:43 pm (fl. 583, c.4).</p>	<p>El mismo día, ante la presidencia de la Cámara, la congresista solicitó autorización para ausentarse de la sesión (fl. 679, c.3)</p> <p>Aportó certificado de incapacidad del 29 de agosto de 2017, del médico de la Cámara de Representantes, en el que consta un diagnóstico de "infección de vías urinarias", con incapacidad de dos días (fl. 106 y anverso del fl. 679, c.3).</p>
9	12 de septiembre de 2017 Acta 243	896 de 5 de octubre de 2017	<p>Votación nominal:</p> <p>- Proyecto de ley 182/16 Cámara. Tema: Informe con el que termina la ponencia.</p> <p>La congresista no votó</p>	<p>Electrónico</p> <p>Asiento 0021L, a las 02:21:21 pm (fl. 593, c.4).</p>	<p>El mismo día, ante la presidencia de la Cámara, la congresista solicitó autorización para ausentarse de la sesión (fl. 676, c.3).</p> <p>Aportó certificado de incapacidad del 12 de septiembre de 2017, por un médico de la Cámara de Representantes con incapacidad de un día (fl. 107, c.1). Diagnóstico médico ilegible.</p>
10	9 de noviembre de 2017 Acta 259	225 de 8 de mayo de 2018	<p>Votación nominal :</p> <p>- Proyecto de Acto Legislativo 017/17 Cámara, 05/17 Senado. Temas: 1) Artículo 1º - Artículo Transitorio 3 proposición avalada. 2) Artículo 1º - Artículo Transitorio 5 proposición sustitutiva avalada y proposición del representante Lara párrafo 1. 3) Artículo 1º - Artículo Transitorio 6 ponencia. 4) Artículo 1º - Artículo Transitorios aprobados, transitorio 10 ponencia y artículo 4 (vigencia). 5) Título y pregunta</p> <p>- Proyecto de ley 262/17 Cámara. Tema: Verificación de quórum.</p> <p>La congresista no votó en ninguno.</p>	<p>Electrónico</p> <p>Asiento 0021L, a las 12:14:32 pm (fl. 603, c.4).</p>	<p>El mismo día, ante la presidencia de la Cámara, la congresista solicitó autorización ausentarse de la sesión (fl. 110, c.1).</p> <p>Aportó certificado de incapacidad del 29 de agosto de 2017, del médico de la Cámara de Representantes, en el que consta un diagnóstico de "infección de vías urinarias", con incapacidad de un día.</p>
11	14 de noviembre de 2017 Acta 260	177 de 20 de abril de 2018	<p>Votación nominal a:</p> <p>- Orden del día publicado proposición María Eugenia Triana.</p> <p>- Proyecto ley orgánica</p>	<p>Manual</p> <p>(fl. 606, c.4).</p>	<p>El 16 de noviembre de 2017, la congresista aportó excusa por inasistencia a la sesión del 14 de noviembre de 2017 (fl. 112, c.1).</p> <p>Aportó certificado de incapacidad del 14 de noviembre de 2017, del médico de la Cámara de</p>

			<p>026/17 Cámara. Tema:  1) Informe con el que termina la ponencia. 2) Articulado ponencia más proposición artículo nuevo avalado. 3) Título con proposición y pregunta.</p> <p>- Proyecto de ley 262/17 Cámara. Tema: Bloque artículos ponencia 30, 38 y otros.</p> <p>La congresista no votó en ninguno.</p>		<p>Representantes, en el que consta un diagnóstico de "infección de vías urinarias", con incapacidad de dos días (fl. 113, c.1).</p>
--	--	--	--	--	--

La relación anterior permite a la Sala concluir lo siguiente:

**i.** Las plenarias mencionadas fueron convocadas, en periodos de sesiones ordinarias, para votar proyectos de acto legislativo o de ley.

**ii.** La representante a la Cámara Sara Elena Piedrahíta Lyons se registró en las sesiones plenarias del 24 de agosto de 2016, 28 de marzo, 31 de mayo, 1°. de junio, 29 de agosto, 12 de septiembre, y 9 y 14 de noviembre de 2017, pero luego se retiró por razones médicas, tal como se observa en los certificados expedidos por el médico de la Corporación.

Además, la congresista acusada se registró, y luego se retiró de las sesiones del 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016, en virtud del permiso otorgado por la presidencia de la corporación.

De modo que, en los términos del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, están justificados los retiros de la congresista acusada de dichas plenarias, pues existen, por un lado, los certificados del médico de la Cámara de Representantes radicados ante la mesa directiva y, por otro, las autorizaciones (vistos buenos) de la presidencia de esa corporación, que se otorgaron para atender asuntos relacionados con el Gobierno Nacional.

Dada la libertad probatoria que reconoció la Sala Plena, en la sentencia del 27 de marzo de 2019, las pruebas documentales incorporadas al expediente de pérdida de investidura demuestran que las inasistencias de la congresista acusada fueron justificadas. En otras palabras, las documentales del expediente de pérdida de investidura cumplen con los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad y, por consiguiente, prueban que está justificado el retiro de la congresista de las sesiones invocadas en la apelación principal.

Es más, la Sala precisa que en el proceso de pérdida de investidura no se cuestionó ni tachó el valor probatorio de esas pruebas.

En esas condiciones, está justificado el retiro de la congresista acusada de las plenarias del 24 de agosto, 23 de noviembre, 13 de diciembre de 2016, 28 de marzo, 31 de mayo, 1°. de junio, 29 de agosto, 12 de septiembre, y 9 y 14 de noviembre de 2017.

**iii.** Respecto de la sesión del 5 de octubre de 2016, la Sala encuentra probado que la congresista acusada se registró a las 03:52:40 pm, esto es,

después de iniciada la sesión. De hecho, al momento del registro, ya se habían votado nominalmente dos asuntos del proyecto de ley 267/16 Cámara, 54 de 2015 Senado, a saber: (i) la ponencia negativa del congresista Germán Navas Talero, que fue sometida a votación entre las 03:12:30 pm y las 03:27:57 pm, y (ii) el informe con el que termina la ponencia, que se votó entre las 03:30:41pm y las 03:42:24 pm.

También está probado que, después de que la señora Piedrahíta Lyons se registró, en la plenaria se votó por la vía ordinaria el articulado, el título y la pregunta del mismo proyecto de ley 267/16 Cámara, 54 de 2015 Senado. Además, se formularon algunas proposiciones respecto de temas mineros y de control político.

En este puntual aspecto, la Sala Plena comparte lo dicho por el *a quo*, en cuanto a que el registro en la sesión y la secuencia del desarrollo de la plenaria (registrada en el Acta 169 del 5 de octubre de 2016) permiten acreditar que la congresista Piedrahíta Lyons participó en la votación ordinaria de los temas del aludido proyecto de ley 267, así como en la votación de algunas proposiciones.

De modo que, a juicio de la Sala, está probado que la acusada asistió a la plenaria del 5 de octubre de 2016.

### Sesiones cuestionadas en la apelación adhesiva

	FECHA	GACETA No.	ASUNTO DISCUTIDO EN PLENARIA	REGISTRO	ARGUMENTOS Y PRUEBAS DE LA ASISTENCIA Y PARTICIPACIÓN
1	30 de agosto 2016  Acta 164	840 de 6 de octubre de 2016	Votación nominal:  - Proyecto de ley orgánica 253/16 Cámara. Temas: 1) Informe con el que termina la ponencia. 2) Articulado como viene en ponencia. 3) Título y pregunta.  - Proyecto de ley 218/16 Cámara. Tema: impedimento del representante Germán Navas Talero.  La congresista no votó en ninguno.	Electrónico  Asiento 0021L, a las 03:47:59 pm (CD visible a fl. 263, c.2).	Obra oficio del 30 de agosto de 2016, en el que la congresista solicita al presidente de la Corporación, el aplazamiento de la discusión de un proyecto de ley en el que era ponente (113/15 Cámara) y que estaba incluido en el orden del día. (fl. 94, c.1)
2	13 de septiembre de 2016  Acta 167	841 de 6 de octubre de 2016	Votación nominal:  - Proyecto de ley 230/16 Cámara. Tema: bloque de artículos sin proposición 4º, 6º, 7º y 8º, y proposiciones avaladas a los artículos 1º, 2º, 3º y 5º.  La congresista no votó.	Electrónico  Asiento 0021L, a las 02:53:44 pm (CD visible a fl. 263, c.2).	La congresista demandada alega que el hecho de contestar el llamado a lista y aprobar el orden del día demuestra que asistió, pero que tuvo que retirarse de la plenaria para acudir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
3	25 de abril de 2017  Acta 211	397 de 26 de mayo de 2017	Votación nominal:  - Proyecto de ley 026/16 Cámara. Temas: 1) Informe con el que termina la ponencia. 2) Bloque de artículos con proposición sin aval.	Electrónico  Asiento 0021L, a la 02:21:07 pm (CD visible a fl. 263, c.2).	La demandada alega que sí estuvo en la plenaria de ese día, al punto que hizo una intervención visible a fl. 18 de la respectiva acta, lo que demuestra su asistencia.
4	7 de noviembre de 2017  Acta 257	44 de 9 de febrero de 2018	Votación nominal:  - Proyecto de acto legislativo 012/17 Cámara. Temas: 1) Artículo 14. 2) Título y	Electrónico  Asiento 0021L, a las 03:10:49 pm (CD visible	La congresista se registró a las 03:10:49 pm, a través del sistema electrónico, esto es, cuando ya se había iniciado la sesión y se había votado

			Pregunta. - Proyecto de acto legislativo 017/17 Cámara, 05/17 Senado. Temas: 1) Impedimento de la congresista Clara Rojas. 2) Proposición del representante Santiago Valencia. 3) Ponencia negativa. 4) Informe con el que termina la ponencia. 5) Artículo 1º proposiciones de eliminación. 6) Bloque de artículos. 7) Artículo 1º parágrafo transitorio proposición sustitutiva congresista Ángela Robledo y otros. 8) Artículo 1º artículo transitorio 2 circunscripciones 8, 11 y 12 proposición del congresista Eduardo Diazgranados, Orlando Guerra, Alfredo Deluque. 9) Artículo 1º artículo transitorio 2 circunscripción nueva proposición de la congresista Ana Paola Agudelo y otras.	a fl. 263, c.2).	nominalmente cuatro asuntos relacionados con los proyectos de actos legislativos. A partir de su registro, las siete materias restantes fueron sometidas a iguales rondas de votación nominal, sin que se registrara ni la participación ni el voto de la representante demandada.  En su defensa, la congresista señaló que estuvo en la plenaria, se registró y que prueba de su permanencia en la sesión fue la intervención que realizó el Representante a la Cámara Silvio José Carrasquilla Torres, en la que la menciona como “querida Sara”, en la página 51 de la indicada Gaceta del Congreso núm. 44 de 9 de febrero de 2018
--	--	--	---	------------------	---

Visto el cuadro anterior, la Sala Plena encuentra que:

**i.** Las plenarias mencionadas fueron convocadas, en periodos de sesiones ordinarias, para votar proyectos de acto legislativo o de ley.

**ii.** Respecto de la sesión del 30 de agosto de 2016: como se ha venido explicando, contestar el llamado a lista no demuestra la asistencia a la plenaria, por tratarse de una etapa anterior al inicio de la sesión.

Por igual, la revisión del acta de la fecha demuestra que la solicitud de aplazamiento del proyecto de ley 113/13 a que alude la congresista acusada se presentó antes de que se declarara abierta la sesión plenaria.

El mismo análisis es pertinente frente a la sesión del 25 de abril de 2017, pues, se insiste, la apertura del registro de asistencia se realiza en un momento anterior a la iniciación de la sesión. Además, la intervención que menciona la señora Piedrahíta también se produjo antes de que el secretario de la Cámara abriera formalmente la sesión.

En definitiva, la Sala Plena comparte los argumentos que expuso el *a quo* frente a esas dos sesiones y, por tanto, se tienen como inasistencias para efectos de la causal de pérdida de investidura en cuestión.

**iii.** Sesión del 13 de septiembre de 2016: la Sala Plena no comparte los argumentos de la apelación adhesiva de la congresista acusada, ya que es cierto, como lo concluyó la primera instancia, que asistir a una reunión con el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, no la excusaba de asistir a la sesión plenaria. De hecho, quedó probado que la congresista ni siquiera tramitó ante la presidencia de la Corporación el permiso para ausentarse.

Frente a la captura de imagen de la publicación en la red social Instagram, con que se pretende demostrar la reunión oficial y, por ende, justificar el retiro de la sesión, basta decir que ese documento, por sí solo, no permite determinar si la



reunión realmente ocurrió el 13 de septiembre de 2016 (fecha de la sesión plenaria) ni la realidad de los hechos que ahí se registran. Siendo así, está configurada la inasistencia a la sesión del 13 de septiembre de 2016, tal como lo concluyó la primera instancia.

iv. A pesar de los argumentos expuestos en la apelación adhesiva, la Sala tampoco encuentra justificado el retiro de la sesión del 7 de noviembre de 2017.

En efecto, después de revisar la Gaceta 44 del 9 de febrero de 2018 (en la que quedó registrada el Acta 257), la Sala Plena constató que, después de que la congresista registró asistencia, no existe participación ni voto nominal en los asuntos que se conocieron en la plenaria.

Por otra parte, es cierto, como lo dijo la sentencia de primera instancia, que la simple mención que hizo el congresista Silvio José Carrasquilla (en la que se refiere a “*querida Sara*”) no permite concluir que se estuviera refiriendo a la congresista Sara Elena Piedrahíta Lyons. Y de aceptarse que a ella se refería, tampoco es prueba que demuestre que la acusada estuviera presente en la plenaria.

### **2.3. Conclusiones**

La Sala Plena concluye que no está configurada la inasistencia de la congresista acusada, 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:

**2.3.1. Primer periodo de la legislatura 2016-2017 (comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2016).** Respecto de las 9 sesiones en las que el solicitante alega la inasistencia, está probado que la congresista acusada dejó de asistir a 5 sesiones: 30 de agosto, 13 de septiembre, 2 y 9 de noviembre, y 5 de diciembre de 2016, como lo decidió la primera instancia.

Sesiones alegadas por el apelante principal, Julio Alexander Mora Mayorga: la Sala encuentra que está justificado el retiro de la congresista acusada, por razones médicas y permisos de la presidencia de la Cámara de Representantes, de las sesiones del 24 de agosto, 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016.

Por otra parte, está probada la asistencia a la sesión del 5 de octubre de 2016.

Sesiones alegadas por la apelante adhesiva, Sara Elena Piedrahíta Lyons: a juicio de la Sala, no está justificado el retiro de las sesiones del 30 de agosto y 13 de septiembre de 2016.

No prosperan los argumentos de los recursos de apelación.

**2.3.2. Segundo periodo de la legislatura 2016-2017 (comprendido entre el 6 de marzo y el 20 de junio de 2017).** En cuanto a las 8 sesiones en las que el solicitante alega la inasistencia, está probado que la congresista acusada dejó de asistir a 4 sesiones: 18 y 25 de abril, 2 de mayo y 7 de junio de 2017, como lo decidió la primera instancia.

Sesiones alegadas por el apelante principal, Julio Alexander Mora Mayorga: para la Sala, está justificado el retiro de la congresista acusada, por razones médicas de las sesiones del 28 de marzo, 31 de mayo y 1°. de junio de 2017.

Sesiones alegadas por la apelante adhesiva, Sara Elena Piedrahíta Lyons: a juicio de la Sala, no está justificado el retiro de la sesión del 25 de abril de 2017.

No prosperan los argumentos de los recursos de apelación.

**2.3.3. Primer periodo de la legislatura 2017-2018 (comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017).** En relación con las 10 sesiones en las que el solicitante alega la inasistencia, está probado que la congresista acusada dejó de asistir a 5 sesiones: 16 de agosto, 1º., 7 y 22 de noviembre y 14 de diciembre de 2017, como lo decidió la primera instancia.

Sesiones alegadas por el apelante principal, Julio Alexander Mora Mayorga: para la sala, está justificado el retiro de la congresista acusada, por razones médicas de las sesiones del 29 de agosto, 12 de septiembre, 9 y 14 de noviembre de 2017.

Sesiones alegadas por la apelante adhesiva, Sara Elena Piedrahíta Lyons: la Sala encontró que no está justificado el retiro de la sesión del 7 de noviembre de 2017.

No prosperan los argumentos de los recursos de apelación.

En esas condiciones, se impone confirmar la sentencia apelada, que denegó la solicitud de pérdida de investidura presentada por Julio Alexander Mora Mayorga contra Sara Elena Piedrahíta Lyons, representante a la Cámara de Córdoba, elegida por el partido de la U, para el periodo 2014-2018, por las razones expuestas.

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

## **FALLA**

**1. Confirmar** la sentencia del 19 de septiembre de 2018, proferida por la Sala Especial de Pérdida de Investidura N° 8, que denegó la solicitud de pérdida de investidura de la congresista Piedrahíta Lyons, por las razones expuestas en esta providencia.

**2. Comunicar** esta decisión a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio de Interior para lo de su cargo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

**3.** Enviar copia de la presente providencia judicial a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República para que, en el marco de sus funciones, adopten las decisiones que consideren pertinentes.

**4.** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, archívese el expediente.

Ausente con excusa

**Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez**

Presidenta de la Sala

**Rocío Araújo Oñate**  
Aclara voto

**Martín Bermúdez Muñoz**  
Aclara voto

**Stella Jeannette Carvajal Basto**  
Aclara voto

**Oswaldo Giraldo López**

Ausente con excusa  
**William Hernández Gómez**

Ausente con excusa  
**Sandra Lisset Ibarra Vélez**

**María Adriana Marín**  
Aclara voto

**Alberto Montaña Plata**  
Aclara voto

**Ramiro Pazos Guerrero**

**Carmelo Perdomo Cuéter**

**Julio Roberto Piza Rodríguez**  
Aclara voto

**Jorge Octavio Ramírez Ramírez**

**Jaime Enrique Rodríguez Navas**  
Aclara voto

**Guillermo Sánchez Luque**  
Aclara voto

Ausente con excusa  
**Hernando Sánchez Sánchez**

**Roberto Augusto Serrato Valdés**

**Rafael Francisco Suárez Vargas**

**Gabriel Valbuena Hernández**  
Salva voto

**Marta Nubia Velásquez Rico**  
Salvamento parcial

**Alberto Yepes Barreiro**

## **Nicolás Yepes Corrales**

### **ACLARACIÓN DE VOTO / EXCUSA RADICADA – No es suficiente para justificar inasistencias**

no basta que el congresista radique la excusa para justificar la inasistencia, sino que es necesario que se cumpla el trámite para validarla y poder tenerla como inasistencia debidamente justificada en el proceso de pérdida de investidura. (...) A pesar de que los retiros se dieron por razones de salud y por permisos otorgados por la presidencia, considero que no se cumplió el trámite de validación de las excusas con que se pretende justificar el retiro de las sesiones plenarias, conforme lo exige el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 y los artículos 10 a 13 de la Resolución 0665 de 2011. Es decir, que no se enviaron a la comisión de acreditación documental para que rindiera el dictamen pertinente ni a la mesa directiva para que decidiera definitivamente sobre la validez de las mismas. Por consiguiente, estimo que están cumplidos los **requisitos objetivos** para la configuración de la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP: (1) inasistencia injustificada, en un mismo periodo, (2) a 6 sesiones plenarias y (3) en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura

### **PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Improcedente por falta de elemento subjetivo**

[E]xaminado el aspecto subjetivo de la causal, esto es, si la conducta se cometió con dolo o culpa, en el caso concreto, quedó probado que la omisión de los secretarios de remitir las excusas para que se surta el trámite respectivo no puede afectar la responsabilidad personal de la congresista Sara Elena Piedrahíta Lyons, que, como se vio, cumplió con su obligación de radicar la excusa ante el secretario de la Cámara. (...) En definitiva, aunque en los 3 periodos analizados se configuraron los elementos objetivos de la causal prevista en el artículo 183-2 CP: inasistencia injustificada, en un mismo período, a 6 reuniones plenarias, convocadas para votar proyectos de acto legislativo o de ley, estimo que no era procedente decretar la pérdida de investidura de la congresista Piedrahíta Lyons, por cuanto no está cumplido el elemento subjetivo de la conducta, en tanto a la demandada no le es imputable la omisión en el trámite de validar las excusas presentadas para justificar los retiros de las sesiones plenarias, conforme se expuso en líneas anteriores

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

Con el respeto acostumbrado, si bien comparto la decisión de confirmar la sentencia de primera instancia, que denegó la solicitud de pérdida de investidura de la congresista Piedrahíta Lyons, estimo necesario realizar las siguientes precisiones, a manera de aclaración de voto:

1. Ser elegido congresista exige un alto grado de responsabilidad y compromiso, ya que se trata de un alto dignatario del Estado, que ha sido investido de autoridad mediante los cauces democráticos.

De hecho, según lo establece el artículo 133 CP, el congresista elegido representa al pueblo y, por ende, deberá actuar consultando la justicia y el bien público. Por la fuerza del mandato que recibe mediante voto popular, el congresista es responsable políticamente, ante la sociedad y ante sus electores, del cumplimiento las obligaciones propias de su investidura.

2. La pérdida de investidura es un valioso mecanismo de control judicial —particularmente, de naturaleza sancionatoria<sup>34</sup>—, que surgió con el propósito de erradicar las prácticas que resultan contrarias al ejercicio de la función pública legislativa y que minan la legitimidad y la confianza en el Congreso.

Justamente para castigar el llamado ausentismo parlamentario, el constituyente de 1991<sup>35</sup> estableció que el congresista perdería la investidura, por no asistir a más de 6 sesiones plenarias de una misma legislatura en las que se voten proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura, pues esa inasistencia, en últimas, entorpece el ejercicio de la función y el desarrollo normal de la plenaria que se convoca con anticipación (inciso final del artículo 160 CP) para que el congresista conozca de los asuntos y proyectos que serán sometidos a votación.

Pues bien, el artículo 183-2 CP castiga el ausentismo a las sesiones plenarias, ya que es una conducta que afecta el cumplimiento de las competencias del órgano legislativo, en tanto son sesiones convocadas para votar cuestiones importantes para la democracia: proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

3. El congresista que viola el régimen de la pérdida de investidura defrauda el principio de representación y eso justifica que exista una grave consecuencia jurídica frente a los derechos políticos del elegido, sanción que, en gran medida, sirve para reivindicar los derechos de los propios electores. Desde luego, el juicio de pérdida de investidura, en tanto proceso disciplinario que es, exige que se proteja el debido proceso del acusado, especialmente, los principios de culpabilidad, presunción de inocencia, legalidad, favorabilidad, *pro homine* y non bis in ídem.

Ahora, si bien en el proceso de pérdida de investidura debe garantizarse el debido proceso del congresista acusado, lo cierto es que, este mecanismo judicial

---

<sup>34</sup> Artículo 1 de la Ley 1881 de 2018.

<sup>35</sup> Cfr. Gaceta Constitucional N°. 51 del 16 de abril de 1991.

también está previsto en favor de los derechos políticos de quien elige con la expectativa de estar debidamente representado en el órgano legislativo.

A mi juicio, el juez de la pérdida de investidura está obligado a ponderar ambos derechos para proteger no solo el debido proceso del acusado que se ve expuesto a la sanción (destitución e inhabilidad permanente), sino los derechos del propio electorado, cuya representación democrática se pone en duda, por haber sido cuestionada judicialmente la conducta del congresista elegido.

4. En el sub lite, la aclaración de voto fundamentalmente tiene que ver con la forma en que la Sala Plena abordó el estudio de las excusas con que la congresista Sara Elena Piedrahíta Lyons pretendía justificar el retiro a las sesiones plenarias del 24 de agosto, 23 de noviembre, 13 de diciembre de 2016, 28 de marzo, 31 de mayo, 1° de junio, 29 de agosto, 12 de septiembre, 9 y 14 de noviembre de 2017.

Aunque la sentencia se refirió a las normas que regulan las excusas válidas para justificar el retiro, lo cierto es que la posición mayoritaria le restó importancia al procedimiento para avalarlas, fijado por la Ley 5ª de 1992 y por la Resolución 0665 de 2011<sup>36</sup>.

Por ejemplo, el artículo 271 señala que la inasistencia de los congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes, sin perjuicio de la pérdida de la investidura, cuando a ello hubiere lugar.

El artículo 300, por su parte, dispone que los secretarios de las cámaras comunicarán por escrito a la comisión de acreditación documental, después de cada sesión, la relación de los Congresistas (1) que no asistieron a la sesión y (2) que no participaron en la votación de los proyectos de ley, de acto legislativo o de las mociones de censura.

La Corte Constitucional<sup>37</sup>, al examinar la exequibilidad del artículo 300, estableció que es “absolutamente imprescindible” el informe que deben rendir los secretarios de las cámaras a la comisión de acreditación documental, después de cada sesión, respecto de los congresistas que no asistieron ni participaron en la votación de proyectos de ley y de acto legislativo o de las mociones de censura para determinar si se configura la causal de pérdida de investidura del artículo 296-6 de la Ley 5ª de 1992, cuya redacción corresponde a la misma conducta que describe el artículo 183-2 CP, esto es, por inasistencia a 6 sesiones plenarias en las que se voten los aludidos proyectos.

Ahora bien, en la Resolución 0665 del 23 de mayo de 2011 la Mesa Directiva de la Cámara invocó los mencionados artículos 90, 271 y 300 de la Ley 5ª de 1992 para reglamentar, por un lado, el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y, por otro, el correspondiente descuento de nómina.

Se destacan las siguientes normas de la Resolución 0665:

- El artículo 2º establece que son excusas válidas para justificar las ausencias a las sesiones, las siguientes: i) el caso fortuito, ii) la fuerza

<sup>36</sup> Por la cual se reglamenta el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los Representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y su correspondiente descuento en nómina.

<sup>37</sup> Sentencia C-319 de 1994. MP Hernando Herrera Vergara.

mayor, iii) la incapacidad física debidamente comprobada, iv) el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del congreso, y v) la autorización de la mesa directiva o el presidente de la corporación.

- El artículo 4°, en lo que interesa, regula la forma y requisitos de la incapacidad médica, en el sentido de que la excusa debe ser expedida por el médico tratante, con la constancia del riesgo que la genera, la duración y los datos personales del médico. Además, preceptúa que las excusas por incapacidad médica deben ser expedidas por la EPS a la que esté afiliado el congresista o, en su defecto, deberán ser transcritas por el médico de la EPS o por los médicos del Congreso.
- Según el artículo 6°, la autorización de la mesa directiva o el presidente de la Corporación justifica la inasistencia a las sesiones, siempre que se conceda para atender asuntos relacionados con las funciones propias del cargo.
- El artículo 10 prevé que las excusas deben ser presentadas ante la subsecretaría general o ante la secretaría de las comisiones constitucionales permanentes, en un plazo no mayor de 3 días, después de celebrada la sesión, junto con los soportes documentales necesarios.
- El artículo 11 dispone que la secretaría general, a través de la subsecretaría general y las secretarías de las comisiones constitucionales, enviará certificación, en los 5 días siguientes a la sesión, a la comisión de acreditación documental sobre la realización de la sesión, junto con la relación de asistentes y las excusas aportadas por los congresistas.
- El artículo 12 establece que la Comisión de Acreditación Documental, en los cinco días siguientes a que reciba la documentación a que alude el artículo 11, rendirá el dictamen sobre la excusa presentada. Si el dictamen no acepta la excusa, se correrá traslado al representante a la cámara, por el término de 5 días, para que aporte pruebas, aclaraciones o correcciones. Vencido ese término se rendirá el dictamen final con destino a la mesa directiva.
- El artículo 13 prevé que la mesa directiva adoptará la decisión definitiva frente a la validez de la excusa, en los 8 días siguientes, mediante decisión motivada contra la que procede el recurso de reposición. En firme la decisión que declara la inasistencia injustificada, se remitirá a las secciones de pagaduría, y de registro y control para que efectúen el descuento de salarios y prestaciones no causados, conforme con el artículo 271 de la Ley 5ª de 1992.
- El artículo 17, por último, consagra que el subsecretario general y los secretarios de las comisiones constitucionales y legales serán responsables por la remisión oportuna a la Comisión de Acreditación Documental.

Como se ve, ese conjunto de normas fijan el procedimiento para validar las excusas de las inasistencias y resulta aplicable no solo para los descuentos en nómina, sino para la validez de las excusas en el proceso de pérdida de investidura en que se invoca la causal del artículo 183-2 CP.

Es más, considero que corresponde tanto a la comisión de acreditación como a la mesa directiva de la Cámara de Representantes examinar el valor probatorio de

las pruebas y definir si se trata de una excusa válida para justificar la inasistencia a la reunión plenaria. El juez de la pérdida de investidura únicamente podrá examinar el valor probatorio de las excusas cuando sea un aspecto expresamente cuestionado en el proceso.

Conviene decir que, en el sub lite, ni en primera ni en segunda instancia se cuestionó el valor probatorio de las excusas presentadas por Sara Elena Piedrahíta Lyons. Por tanto, la Sala Plena no estaba en condiciones de hacer ningún pronunciamiento sobre el particular.

5. Comparto que la sentencia del presente asunto ratificara que no existe vacío normativo para validar las excusas que los representantes a la Cámara presentan para justificar el retiro de las sesiones plenarias, pues el retiro es una forma de inasistencia. Pero si se aceptó lo anterior, también debió aceptarse que las excusas que pretendan justificar los retiros deben cumplir el procedimiento fijado por el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 y la Resolución 0665 de 2011 para ser tenidas como prueba en el proceso de pérdida de investidura.

A mi juicio, no basta que el congresista radique la excusa para justificar la inasistencia, sino que es necesario que se cumpla el trámite para validarla y poder tenerla como inasistencia debidamente justificada en el proceso de pérdida de investidura.

Aplicado ese entendimiento al caso concreto, en el expediente quedó probado lo siguiente:

- a. Que la representante a la Cámara Sara Elena Piedrahíta Lyons se registró en las sesiones plenarias del 24 de agosto de 2016, 28 de marzo, 31 de mayo, 1º de junio, 29 de agosto, 12 de septiembre, y 9 y 14 de noviembre de 2017, pero se retiró de las plenarias, por razones médicas, tal como se observa en los certificados expedidos por el médico de la Corporación. La acusada también se retiró de las sesiones del 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016, en virtud del permiso otorgado por la presidencia de la corporación.

De hecho, se observa como recurrente la práctica de la acusada de registrarse y luego retirarse del recinto, sin votar, tal como se deduce de las actas de las plenarias.

- b. Que las excusas presentadas por la congresista Piedrahíta Lyons no se registraron en las actas que se levantaron, tal como lo exige el artículo 89 de la Ley 5ª de 1992, que debe interpretarse armónicamente con el parágrafo 2 del artículo 4 de la Resolución 0665 de 2011. Según esas normas, la razón de la excusa debe transcribirse en el acta, pero, para el caso de las excusas médicas, bastará que se registre como incapacidad para asegurar el carácter reservado de la historia clínica.

A pesar de que los retiros se dieron por razones de salud y por permisos otorgados por la presidencia, considero que no se cumplió el trámite de validación de las excusas con que se pretende justificar el retiro de las sesiones plenarias, conforme lo exige el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 y los artículos 10 a 13 de la Resolución 0665 de 2011.



Es decir, que no se enviaron a la comisión de acreditación documental para que rindiera el dictamen pertinente ni a la mesa directiva para que decidiera definitivamente sobre la validez de las mismas.

Por consiguiente, estimo que están cumplidos los **requisitos objetivos** para la configuración de la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 CP: (1) inasistencia injustificada, en un mismo periodo, (2) a 6 sesiones plenarias y (3) en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

6. Empero, a mi modo de ver, la inasistencia no podía sancionarse con pérdida de investidura, habida cuenta de que no se cumple con el **elemento subjetivo** de la conducta reprochada.

En efecto, examinado el aspecto subjetivo de la causal, esto es, si la conducta se cometió con dolo o culpa, en el caso concreto, quedó probado que la omisión de los secretarios de remitir las excusas para que se surta el trámite respectivo no puede afectar la responsabilidad personal de la congresista Sara Elena Piedrahíta Lyons, que, como se vio, cumplió con su obligación de radicar la excusa ante el secretario de la Cámara.

Asimismo, la interpretación y aplicación que los secretarios de la Cámara han realizado de la Resolución 0665 de 2011, en el sentido de que no es necesario tramitar las excusas para justificar el retiro de la plenaria, generaron que la señora Piedrahíta Lyons actuara con la confianza de que era suficiente radicarlas. La congresista acusada confió en que para justificar los retiros bastaba radicar ante el secretario la excusa del médico del congreso y obtener el visto bueno por parte del presidente de la Corporación.

La conducta no puede ser reprochada a título de culpa, pues no es imputable a la demandada la omisión de tramitar la validación de las excusas que justifican los retiros a las sesiones del 24 de agosto, 23 de noviembre, 13 de diciembre de 2016, 28 de marzo, 31 de mayo, 1º. de junio, 29 de agosto, 12 de septiembre, y 9 y 14 de noviembre de 2017.

En definitiva, aunque en los 3 periodos analizados se configuraron los elementos objetivos de la causal prevista en el artículo 183-2 CP: inasistencia injustificada, en un mismo período, a 6 reuniones plenarias, convocadas para votar proyectos de acto legislativo o de ley, estimo que no era procedente decretar la pérdida de investidura de la congresista Piedrahíta Lyons, por cuanto no está cumplido el elemento subjetivo de la conducta, en tanto a la demandada no le es imputable la omisión en el trámite de validar las excusas presentadas para justificar los retiros de las sesiones plenarias, conforme se expuso en líneas anteriores.

Los anteriores son los motivos de la aclaración de voto.

**Julio Roberto Piza Rodríguez**

Fecha *ut supra*

## **ACLARACIÓN DE VOTO / RETIROS DE SESIONES EN EL CONGRESO – Deben ser reguladas / COPULSA DE COPIAS – Por inasistencia a sesiones**

[L]as mencionadas resoluciones solo regulan las inasistencias de los congresistas, siendo necesario que se expidan los actos administrativos que regulan los retiros de aquellos. Lo anterior sin perjuicio de que, como se indicó en la citada sentencia, en cada caso concreto y atendiendo al principio de libertad probatoria, se evalúe si los documentos allegados al expediente permiten comprobar debidamente la incapacidad física del congresista. (...) la Sala Plena en el numeral tercero de la parte resolutive, debió fundamentarse en que aunque las inasistencias de la demandada 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, es procedente enviar 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

### **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **ACLARACIÓN DE VOTO DE LA CONSEJERA STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

Con el respeto debido por la decisión mayoritaria de la Sala, me permito aclarar el voto en la providencia del 7 de mayo de 2019, proferida en el proceso de la referencia, en la que se resolvió confirmar la sentencia del 19 de septiembre de 2018 de la Sala Especial de Pérdida de Investidura No. 8, objeto de apelación.

Lo anterior, en tanto en la citada sentencia al analizar la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2 de la Constitución Política y, en concreto, al tratar sobre la inasistencia y el retiro de los congresistas de las sesiones plenarias se reitera el criterio expuesto en la providencia del 27 de abril de 2019 de la Sala Plena<sup>38</sup>, frente a la cual manifesté mi aclaración de voto, por lo siguiente:

En la sentencia de la Sala Plena se afirmó que “no existe vacío normativo en relación con el trámite de las incapacidades para justificar el retiro de las sesiones plenarias puesto que para el evento del retiro del congresista de la sesión debe ser aplicada la reglamentación existente para los casos de ausencias, contenido en las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014”. Y, más adelante, en la misma providencia al referirse a las alternativas posibles para probar debidamente las situaciones de incapacidad física de un congresista, se hace referencia a las Resoluciones 0665 de 2011 y

<sup>38</sup> Exp. PI-2018-02151-01, M.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

132 de 2004, y también a «aquellos actos administrativos que se expidan en el futuro por parte de las cámaras como consecuencia de los diferentes exhortos enviados por las distintas Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura de esta Corporación». (Subraya fuera de texto)

Pues bien, a juicio de las Salas Doce<sup>39</sup> y Cuarta<sup>40</sup> Especiales de Pérdida de Investidura, que en dicha providencia se mencionan, las citadas resoluciones regulan la inasistencia de los congresistas, es decir, cuando éstos no hacen presencia en la sesión, y no los retiros de las mismas, lo que motivó que en una y otra Sala se realizaran los siguientes exhortos:

Al presidente del Senado de la República para que adoptara las medidas necesarias para garantizar que:

*«(i) los señores secretarios de las cámaras comuniquen por escrito a la Comisión de Acreditación Documental, después de terminar cada sesión, la relación de parlamentarios que no concurrieron a las sesiones ni participaron en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo o en las mociones de censura; (ii) el secretario general del senado y/o secretarios de comisiones constitucionales, según corresponda, relacione las solicitudes de permiso o excusa y las ponga en conocimiento de la Comisión de Acreditación Documental a efectos de que se corrobore por esta última el informe secretarial de los parlamentarios que no concurrieron a las sesiones y las excusas presentadas; (iii) la Comisión de Acreditación Documental elabore el dictamen que se presentará a la Mesa Directiva, la cual adoptará la decisión final, si hay lugar a ello. (...)»<sup>41</sup>.*

Y al presidente de la Cámara de Representantes, para que,

*«i) los Secretarios de las Comisiones Constitucionales y el Subsecretario General de la Cámara de Representantes cumplan con lo previsto en los artículos 90 y 300 de la Ley 5ª de 1992, en el sentido de relacionar por escrito, después de cada sesión y con destino a la Comisión de Acreditación Documental, los Representantes a la Cámara que, a pesar de haberse registrado al inicio de la sesión, no hayan participado en la votación de los proyectos de ley y/o actos legislativos o mociones de censura, ii) se establezca un término para que los Representantes a la Cámara presenten las incapacidades ante la Comisión de Acreditación Documental cuando se retiran de la sesión y iii) se establezca un término para la transcripción de las incapacidades que sean expedidas por un médico particular, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 4º de la Resolución 0655 de 2011, expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes»<sup>42</sup>.*

Comoquiera que, a mi juicio, dicha situación subsiste, esto es, la validez de los exhortos para los fines allí señalados, que son reconocidos en la providencia de la Sala Plena del 27 de marzo de 2019 y que se reitera en esta oportunidad, aclaro el voto en el sentido de que las mencionadas resoluciones solo regulan las inasistencias de los congresistas, siendo necesario que se expidan los actos administrativos que regulan los retiros de aquellos.

Lo anterior sin perjuicio de que, como se indicó en la citada sentencia, en cada caso concreto y atendiendo al principio de libertad probatoria, se evalúe si los documentos allegados al expediente permiten comprobar debidamente la incapacidad física del congresista.

<sup>39</sup> Sentencia del 20 de junio de 2018, Exp. PI-2018-00782, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>40</sup> Sentencia del 27 de agosto de 2013, Exp. PI-2018-01757, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>41</sup> Sala Doce Especial de Pérdida de Investidura, sentencia del 20 de junio de 2018.

<sup>42</sup> Sala Cuarta Especial de Pérdida de Investidura, sentencia del 27 de agosto de 2018.

De otra parte, advierto que, en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia objeto de aclaración, se ordenó enviar copia de la providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, en el marco de sus funciones, adopten las decisiones que consideren pertinentes, sin embargo, en la parte motiva no se expusieron las razones que sustentan dicha orden.

Considero que lo dispuesto por la Sala Plena en el numeral tercero de la parte resolutive, debió fundamentarse en que aunque las inasistencias de la demandada 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, es procedente enviar 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.

Con todo comedimiento,

## **STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

### **ACLARACIÓN DE VOTO / FUERZA MAYOR – No puede alegarse cuando se tiene injerencia en la realización del hecho**

la fuerza mayor está conformada por la imprevisibilidad y la irresistibilidad. No obstante, debe precisarse que la jurisprudencia ha entendido como elemento adicional, la ajenidad o exterioridad (...) [N]o puede alegarse como fuerza mayor aquel evento en que la persona acusada ha contribuido en la realización del hecho, es decir, el afectado no puede intervenir en la situación que le imposibilitó cumplir su deber u obligación, sino que debe ser una situación en la que no haya tenido injerencia o control

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

De manera respetuosa me permito reiterar las razones por las que decidí aclarar el voto contra la decisión mayoritaria adoptada en la Sentencia de 7 de mayo de 2019, mediante la cual se confirmó la Sentencia de 19 de septiembre de 2018, proferida por la Sala 8 Especial de Decisión, que denegó la solicitud de pérdida de investidura de la congresista Sara Elena Piedrahita Lyons.

El fundamento de esta aclaración reside, principalmente, en el concepto de fuerza mayor, toda vez que, la decisión mayoritaria solo hizo alusión a dos de los tres elementos que configuran este eximente de responsabilidad. Por tal razón, resulta necesario transcribir el siguiente aparte:

*“Según el artículo 183-2, la causal de pérdida de investidura no se configura cuando medie fuerza mayor, esto es, un hecho imprevisible e irresistible que impida al congresista asistir a la sesión plenaria<sup>43</sup>”*

Con fundamento en lo anterior, la fuerza mayor está conformada por la imprevisibilidad y la irresistibilidad. No obstante, debe precisarse que la jurisprudencia ha entendido como elemento adicional, la ajenidad o exterioridad, que hace referencia a:

*“Las características de la fuerza mayor se concretan en que la situación sea imprevisible, irresistible, extraña o exterior.  
(...)”*

*Extraño o exterior: no puede invocarlo quien ha contribuido con su conducta a la realización del hecho alegado. Implica que ese acontecimiento no puede ser imputable a la persona, es decir, que esta no lo haya provocado por su culpa, por lo que la causa del daño le es ajena.<sup>44</sup>”*

En ese sentido, no puede alegarse como fuerza mayor aquel evento en que la persona acusada ha contribuido en la realización del hecho, es decir, el afectado no puede intervenir en la situación que le imposibilitó cumplir su deber u obligación, sino que debe ser una situación en la que no haya tenido injerencia o control<sup>45</sup>.

Con base en lo anterior, dejo expresadas de forma respetuosa las razones de mi aclaración de voto.

---

<sup>43</sup> Página 28 de la providencia.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 17 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, Sentencia de 13 de noviembre de 2018, Radicado 2018-02405-00(PI)

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 19 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Radicado 2018-02616-00(PI)

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Consejero de Estado

Fecha ut supra

**ACLARACIÓN DE VOTO / TRÁMITE DE EXCUSAS MÉDICAS POR RETIRO –  
Requiere proceso de validación y acreditación reglado**

[P]ara el trámite de las excusas médicas por retiro se debió hacer exigible el procedimiento de validación y acreditación establecido en las Resoluciones Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014. De allí que me aparte de la posición jurisprudencial fijada en la sentencia del 27 de marzo de 2019, exp. 11001031500020180215101, y en cuya discusión y decisión no participé, porque precisamente se estaba resolviendo el recurso de apelación en contra de la sentencia del 4 de octubre de 2018, de la cual fui ponente. Así las cosas, considero respetuosamente que con la tesis prohijada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 27 de marzo de 2019 y que se reitera en esta oportunidad, se hace nugatoria en la práctica la solicitud de pérdida de investidura por la causal de retiro del congresista de las plenarias, luego del llamado a lista, puesto que a partir del principio de libertad probatoria establecido, aquel podrá justificar su retiro por causas médicas, sin ningún tipo de verificación o validación por las comisiones de acreditación documental de las cámaras, más aún si tampoco se exige que la incapacidad tenga que ser trascrita por la EPS a la que se encuentre afiliado el congresista o por el médico del Congreso de la República

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO GABRIEL VALBUENA  
HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

Respetuosamente manifiesto a continuación las razones de mi salvamento de voto a la sentencia de la referencia.

Considero, en lo esencial, que ha debido revocarse la sentencia de primera instancia y en su lugar decretar la pérdida de la investidura de la accionada.

Inicialmente quiero hacer énfasis en que no se trata de que el Consejo de Estado asuma como Prefecto de Disciplina del Congreso, ni desconozca la dinámica propia de la actividad parlamentaria sino de interpretar y aplicar las causales de pérdida de investidura: (a) con aplicación directa de las disposiciones constitucionales; (b) asegurando el sentido útil de las normas contenidas en el artículo 183 de la C. P. y, (c) aplicando de preferencia las normas constitucionales frente a cualquier desarrollo legal o reglamentario, a fin de asegurar la supremacía de la Constitución.

Ello es aún más relevante en el caso de la causal de pérdida de investidura invocada (prevista en el numeral 2° del mencionado artículo 183 C.P.) pues, precisamente la gran preocupación nacional por el ausentismo parlamentario estuvo entre las razones de origen del proceso constituyente de 1991 y se expresó masivamente a través de las mesas de trabajo convocadas y organizadas en el proceso pre-constituyente.

Sería una nueva frustración para el constituyente primario y para los esfuerzos de renovación política e institucional del país, que el Consejo de Estado permitiera la esterilización de esta causal a través de desarrollos legales o reglamentarios que crean o amplían causales de justificación o restringen la autonomía del Consejo de Estado para valorar, dentro de las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, las pruebas sobre los hechos o las causales de justificación (eximentes de antijuridicidad) o de exoneración de culpabilidad (aspecto subjetivo de la conducta).

Al respecto, me permito precisar:

#### **1.- La causal invocada: inasistencia.**

La causal de pérdida de investidura invocada se encuentra prevista en el artículo 183 numeral 2° de la Constitución Política de Colombia, que dispone:

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

2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.  
[...]"

**Parágrafo 1o.** Las dos últimas causales no tendrán aplicación, cuando medie fuerza mayor."

Como se desprende de los preceptos transcritos, la causal invocada, se configura si concurren los siguientes elementos<sup>46</sup>:

- la inasistencia del congresista;
- que el incumplimiento ocurra en el mismo período de sesiones;
- que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y
- que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor.

## **2.- La sentencia de primera instancia. La apelación.**

La sentencia de primera instancia niega la solicitud de pérdida de investidura.

En apelación, el accionante sostiene que la congresista accionada:

- a) En el primer período de sesiones de la Legislatura 2016-2017 dejó de asistir a **nueve sesiones plenarias** en que votaron proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura;
- b) En el segundo período de sesiones de la Legislatura 2016-2017 dejó de asistir a **siete sesiones plenarias** en que votaron proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura;
- c) En el primer período de sesiones de la Legislatura 2017-2018 dejó de asistir a **nueve sesiones plenarias** en que votaron proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura;

---

<sup>46</sup> En el mismo sentido, ver las sentencias del 13 de julio de 1999 (AC-7715) y del 20 de enero de 2004 (2003-1024-01 P.I.



### **3.- El núcleo de la discusión**

En lo esencial, y en lo que es relevante para resolver el caso, el núcleo de la discusión es si se deben tener como justificadas las inasistencias de la congresista accionada a sesiones plenarias, así:

- Primer período de sesiones de la Legislatura 2016-2017 (agosto 24, octubre 5, noviembre 23, diciembre 13);
- Segundo Período de sesiones de la Legislatura 2016-2017
- Primer período de sesiones de la Legislatura 2017-2018 (agosto 29, septiembre 18, noviembre 9 y noviembre 14 de 2017) del primer período de sesiones de la legislatura de 2017-2018).

### **4.- La resolución del caso en la sentencia de la cual me aparto**

En la sentencia de la cual me aparto se sostiene, en lo esencial:

«La representante a la Cámara Sara Elena Piedrahita Lyons se registró en las sesiones plenarias del 24 de agosto de 2016, 28 de marzo, 31 de mayo, 1º de junio, 29 de agosto, 12 de septiembre, y 9 Y 14 de noviembre de 2017, pero luego se retiró por razones médicas, tal como se observa en los certificados expedidos por el médico de la Corporación. Además, la congresista acusada se registró, y luego se retiró de las sesiones del 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016, en virtud del permiso otorgado por la presidencia de la corporación. De modo que, en los términos del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, están justificados los retiros de la congresista acusada de dichas plenarias, pues existen, por un lado, los certificados del médico de la Cámara de Representantes radicados ante la mesa directiva y, por otro, las autorizaciones (vistos buenos) de la presidencia de esa corporación, que se otorgaron para atender asuntos relacionados con el Gobierno Nacional».

### **5. La eficacia directa de las disposiciones constitucionales sobre pérdida de investidura**

Como advierte la Corte Constitucional en Sentencia C- 237 de 2012<sup>47</sup>, las disposiciones constitucionales tienen eficacia jurídica directa “como fuente principalísima” en la regulación de la “pérdida de investidura”; y la Ley se limita a reglamentar y desarrollar los mandatos constitucionales, siendo muy reducido el

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 237 de 2012. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

espacio que tiene para regular temas al margen de la Constitución. Así, en el fallo citado, señala:

“La Constitución hace referencia a este proceso en los artículos 110 y 183, en los que se encuentran las causales por las que un congresista puede llegar a perder la investidura, los que deben ser complementados con los artículos 179, 180 y 182 en los que se enuncian las causales de inhabilidad e incompatibilidad de las congresistas. El artículo 184 establece que la tramitación de este proceso es ante el Consejo de Estado y establece el mencionado plazo de 20 días para su trámite. También, aunque de forma indirecta, pueden tenerse como artículos que regulan el procedimiento los artículos que hacen referencia a los derechos fundamentales, especialmente los que hacen referencia al sufragio pasivo y sufragio activo.

“(…) Al respecto vale la pena recordar que la postura inicial del Consejo de Estado fue la de considerar que las normas sobre pérdida de investidura no podían aplicarse hasta que no existiera una ley que los regulara, pues debía respetarse la reserva de ley que no podía ser llenada con decisiones judiciales; posición que fue rápidamente modificada a partir del uso del código contencioso administrativo para llenar los vacíos que existían en la Constitución.

Finalmente, otro aspecto al que resulta valioso hacer referencia es el relativo a la forma en que se utiliza o debe utilizarse la ley en un proceso en que, como el de desinvestidura, los principales elementos son regulados desde la Constitución. La ley en materia de pérdida de investidura se limita a reglamentar y desarrollar los mandatos constitucionales, siendo muy reducido el espacio que tiene para regular temas al margen de la Constitución. En este sentido, la Constitución establece criterios de interpretación como son que i) las causales de pérdida de investidura son aquellas que expresamente señala la Constitución, no siendo posible que la ley (y mucho menos la jurisprudencia) establezcan nuevas causales; y ii) solo en aquellas ocasiones en que la Constitución no define todos los elementos que componen una causal de pérdida de investidura, será posible a la ley entrar a complementar el vacío dejado por la disposición constitucional.

Con ese mismo criterio, la Corte Constitucional, en sentencia C-319 de 1994<sup>48</sup> declaró la inexecutable de varias disposiciones de la Ley 5a. de 1992<sup>49</sup>, por considerar que:

- Con ellas se pretendía establecer un “presupuesto previo de procedibilidad” para “condicionar el proceso de pérdida de investidura, a adelantarse por el Consejo de Estado”;

---

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 319 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

<sup>49</sup> Ley 5a. de 1992 , "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"

- Ese “procedimiento previo a seguirse en el Congreso” confería a las Cámaras respectivas la atribución de calificar la ocurrencia de las causales y de hacer las correspondientes declaraciones”; y,
- En ese procedimiento se concedía al "pleno de cada corporación legislativa", la atribución de calificar "las violaciones del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses".

## **6. La competencia incondicionada y exclusiva que tiene el Consejo de Estado en procesos de pérdida de investidura**

A ese respecto, en la mencionada sentencia C-319 de 1994, la Corte Constitucional hizo énfasis en **“la competencia incondicionada y exclusiva que tiene el Consejo de Estado, tratándose de una cualquiera de las causales que constitucionalmente originan la pérdida de investidura”**. (*Subrayas y negrilla fuera de texto*).

Precisó, entonces, el Máximo Tribunal Constitucional:

“Análoga declaración de inexecutable pronunciará la Corte en relación con lo preceptuado en los artículos 298, 302 y 303 de la Ley 5a. de 1992, en cuanto que, respecto de las otras causales previstas en el artículo 296 ibídem, pretenden condicionar el proceso de pérdida de investidura, a adelantarse por el Consejo de Estado, a los resultados con que culminare el procedimiento tramitado internamente por el Congreso que, a ese fin, instituyen, con el carácter de "presupuesto previo de procedibilidad" ante el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En el contexto del procedimiento previo a seguirse en el Congreso, que dichas normas instituyen, las mismas confieren a las Cámaras respectivas la atribución de calificar la ocurrencia de las causales y de hacer las correspondientes declaraciones". (artículos 298 y 302). Igualmente, conceden al "pleno de cada corporación legislativa", la atribución de calificar "las violaciones del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses"... previo informe de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista (artículo 298, numeral 1o.) Para lo cual además, instituyen "Las Comisiones encargadas de conocer y dictaminar sobre el proceder de los Congresistas" (artículo 303).

Lo allí preceptuado no sólo recorta la competencia incondicionada y exclusiva que tiene el Consejo de Estado, tratándose de una cualquiera de las causales que constitucionalmente originan la pérdida de investidura, sino que además, comporta flagrante desconocimiento de la competencia que la Constitución Política ha radicado, únicamente, en la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente y no en la Plenaria de las Cámaras, ni en las Comisiones a que aluden las normas demandadas.”

**7. No es un asunto de culpabilidad sino de antijuridicidad de la conducta y no está probada la causal de justificación.**

No se discute actualmente que en el juicio de pérdida de investidura puede y debe valorarse el aspecto subjetivo de la responsabilidad (“la culpabilidad”) particularmente las eximentes de culpabilidad cuando sean pertinentes a la causal de pérdida de investidura invocada.

Sin embargo, en el caso planteado el asunto en discusión no es, en rigor, sobre la “culpabilidad” sino sobre la antijuridicidad de la conducta y, a ese respecto:

- a) no está probada la causal de justificación (“incapacidad física); o,
- (b) no es aceptable la justificación: una cita con un funcionario de la administración o “a la atención de asuntos relacionados con el gobierno nacional en ejercicio de mi condición congresional”.

Conforme a lo expuesto, aún si las certificaciones médicas que presenta la accionada en el juicio constitucional de pérdida de investidura hubieran surtido el trámite a que se refieren las resoluciones citadas en el fallo, ello no excluiría una valoración probatoria autónoma del juez constitucional.

En conclusión, en estos casos en que las excusas médicas están apareciendo precisamente en el transcurso del proceso de pérdida de investidura y en algunos casos, incluso, sin debida radicación en la **supuesta** fecha de su presentación (con una rúbrica en algunos casos) y expedidas por médicos particulares, lo razonable no es concluir que hubo una omisión en el trámite (para trasladar la culpa a otros funcionarios) sino, simplemente, que no se presentaron en la fecha indicada. Y, por otra parte, como se ha sostenido en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, para acreditar una incapacidad, son válidas las excusas expedidas por los médicos de la EPS respectiva.

En lo esencial:

1. Los actos administrativos expedidos por el congreso no pueden limitar o condicionar la autonomía del juez constitucional para valorar las pruebas que permiten establecer los hechos o circunstancias del caso ni los hechos o circunstancias que acreditan una causal de justificación o de exoneración de culpabilidad.
2. Los actos administrativos expedidos por el congreso no pueden limitar o condicionar la autonomía del juez constitucional para valorar la **relevancia o pertinencia de una causal de justificación** (visitar un superintendente o atender asuntos con el gobierno).
3. La valoración probatoria se hace siguiendo principios de persuasión racional y sana crítica. Ni directa ni indirectamente puede aceptarse una tarifa legal (y menos reglamentaria) de las pruebas.

Con toda consideración,

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Consejero de Estado

Fecha *ut supra*.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA CONSEJERA ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a continuación expongo las razones que motivan la aclaración de mi voto frente al fallo dictado dentro del proceso de pérdida de investidura de la Congresista Sara Elena Piedrahita Lyons.

Conforme con ello, aunque comparto el sentido de la decisión de confirmar la sentencia de primera instancia que negó la pérdida de la investidura, disiento de ella en dos aspectos que a la postre resultan correlacionados.

1. El primero se refiere al alcance probatorio que en el fallo se le otorga a las incapacidades médicas que no surten el proceso de aceptación ordenado en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, aspecto que incide directamente en la determinación de la tipicidad o atipicidad del comportamiento de la congresista con respecto a la causal de inasistencia que se le endilgó.

2. De suyo, el segundo tiene que ver con la conclusión a la que se llegó en la sentencia, luego de valorar las incapacidades médicas allegadas al proceso, de que las inasistencias de la Representante a la Cámara se encuentran justificadas por razones médicas, aun cuando quedó probado que las incapacidades se presentaron pero no fueron tramitadas, es decir, no obtuvieron dictamen de la Comisión de Acreditación Documental, por ende tampoco resultaron aceptadas por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.

3. Es mi criterio que de la lectura sistemática de las disposiciones previstas por el legislador en materia de asistencia a las sesiones plenarias en las que se votan proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, se concluye que si la incapacidad médica es presentada por el parlamentario pero no obtiene la correspondiente aceptación por parte de la respectiva Mesa Directiva, no reúne los requisitos legales para tener por justificada la no asistencia.

4. En efecto, la Ley 5 de 1992 cuenta con varias disposiciones que entendidas en conjunto y armónicamente con la finalidad y el efecto útil de la causal que sanciona con la pérdida de investidura el ausentismo parlamentario, conducen a la conclusión que señalé anteriormente. Estas normas son las siguientes:

4.1 Artículo 90. Establece como una de las **excusas aceptables la incapacidad física debidamente comprobada**. Señala que **las excusas presentadas serán enviadas a la comisión de acreditación documental** de la respectiva cámara y determina que **su dictamen será presentado a la Mesa Directiva**, siendo esta la instancia **a la que corresponde la decisión final de conformidad con la Constitución y la ley**.

De la confrontación del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 con la causal de pérdida de investidura del artículo 183-2, lo que se interpreta y se deriva lo siguiente:

El artículo 90 de la Ley 5 de 1992 es la única disposición existente en relación con la justificación de la ausencia, total o parcial, a las sesiones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

En atención a la jerarquía normativa de nuestro sistema jurídico, la disposición del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 debe aplicarse en forma obligatoria, es decir, al operador jurídico no le es posible su inaplicación con fundamento en textos normativos de inferior categoría, como en este caso lo es la resolución reglamentaria 0665 del 23 de mayo de 2011, expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.

Al ser el artículo 90 *ejusdem* la única disposición en el ordenamiento legal que rige la forma en que deben acreditarse las excusas presentadas por ausencias a las sesiones, la misma se aplica indistintamente: **i)** a todos los eventos contemplados por la disposición como justificativos **ii)** a cualquiera de las clases de ausencia, absoluta o parcial **iii)** a todo tipo de sesiones a las que deben asistir los congresistas, incluyendo las plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

4.2 Artículo 271. Señala que la inasistencia de los congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes, **sin perjuicio de la pérdida de la investidura, cuando a ello hubiere lugar.**

El tenor de esta norma es claro. Ordena el descuento de los salarios y prestaciones con ocasión de la inasistencia a cualquier sesión, incluyendo aquellas que dan lugar a la pérdida de investidura –en las que se voten proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura-, siempre que la excusa no sea válida.

Por contera, cuando un congresista presenta la incapacidad médica como excusa para la no asistencia a la sesión, para tenerla como justificante válida es de imperativo que se despliegue el mecanismo previsto por el artículo 90, a efectos de que la incapacidad física quede debidamente comprobada, pues la norma es tajante al determinar que será excusa aceptable la incapacidad debidamente comprobada.

Ello supone lo obvio, que se realice el correspondiente proceso de validación o verificación por parte de las instancias en las que el legislador estableció dicha competencia, esto es, los secretarios de la cámaras, la comisión de acreditación documental y la Mesa Directiva de la correspondiente cámara.

4.3 Artículo 300. Ordena que los secretarios de las cámaras comuniquen por escrito a la comisión de acreditación documental, después de cada sesión, la relación de los congresistas que: **i)** no asistieron a la sesión y **ii)** que no participaron en la votación de los proyectos de ley, de acto legislativo o de las mociones de censura.

Sobre la exequibilidad de este artículo la Corte Constitucional tuvo oportunidad de pronunciarse en la sentencia C-319 de 1994.

Para resolver el cargo de inconstitucionalidad formulado contra los artículos 298 a 303 de la Ley 5 de 1992, que se sustentó en la violación del artículo 183 superior, al considerar que las normas demandadas fijan procedimientos y requisitos para que operen las causales de pérdida de la investidura, con lo que se torna ineficaz la norma constitucional que se encargó de consagrarlas.

La Corte Constitucional señaló que el artículo 300 *ejusdem* es constitucional por las siguientes razones:

- El informe secretarial **es absolutamente imprescindible para que las Mesas Directivas de las Cámaras puedan determinar si se configura o no la causal 6 de pérdida de la investidura prevista por el artículo 297 de la Ley 5 de 1992** (esta disposición reproduce la causal de inasistencia prevista en el numeral 2 del artículo 183 superior) y **formular la solicitud respectiva de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado.**
- Es un **mecanismo de verificación** sobre la presencia y participación de sus miembros en las sesiones, del cumplimiento de sus funciones conforme a la ley y a la Constitución, **dirigido a preconstituir la prueba necesaria y documental la ocurrencia de la causal de inasistencia** y en consecuencia, solicitar la pérdida de investidura en los términos del artículo 184 superior.

5. Al tenor de las disposiciones señaladas y de su análisis, me resulta claro que el legislador previó un mecanismo procedimental encaminado a enervar la práctica deleznable del ausentismo parlamentario, misma que el Constituyente de 1991 quiso erradicar del órgano legislativo superior, considerándola de la mayor gravedad, sancionándola por tal motivo con la pérdida de investidura.

6. Consecuentemente, como el régimen constitucional aplicable a los congresistas se volvió particularmente estricto con la expedición de la Constitución Nacional de 1991, porque con él se buscó rescatar y devolver el prestigio, honor y respetabilidad de Congreso de la República en relación con las prácticas que como el ausentismo parlamentario lo deslegitimaron, el congresista que no asiste, total o parcialmente a las sesiones en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, defrauda el principio de representación<sup>50</sup> e incumple sus deberes y obligaciones funcionales, lo que justifica la pérdida de los derechos políticos del elegido y reivindica los derechos de sus electores.

Todo lo anterior me lleva a la convicción de que la simple presentación de la excusa por parte del congresista no reúne los requisitos exigidos por el legislador

---

<sup>50</sup> **Constitución Nacional. Artículo 133.** Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.



para tener por justificada la no asistencia, pues repito, la incapacidad médica es excusa válida, siempre que se encuentre debidamente acreditada, hecho que sólo ocurre cuando surte el procedimiento señalado por el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, es decir, cuando la Mesa Directiva de la cámara la considera debidamente acreditada.

7. Sobre la base de este entendimiento, lo que quedó acreditado en este caso concreto es lo siguiente:

7.1 La Representante a la Cámara Sara Elena Piedrahíta Lyons se registró en las sesiones plenarias del 24 de agosto de 2016, 28 de marzo, 31 de mayo, 1 de junio, 29 de agosto, 12 de septiembre, 9 y 14 de noviembre de 2017, pero se retiró de las plenarias, por razones médicas, tal como se observa en los certificados expedidos por el médico de la Corporación.

7.2 En todas estas sesiones se registró y luego se retiró del recinto sin realizar votaciones, tal como se señaló en la sentencia conforme a las actas de las plenarias respectivas.

7.3 Las excusas presentadas por la congresista no se registraron en las actas que se levantaron de la sesiones, tal como lo exige el artículo 89 de la Ley 5 de 1992, que exige la transcripción de la excusa en el acta, salvo en el caso de la excusa médica donde basta el registro de la incapacidad para asegurar el carácter reservado de la historia clínica.

7.3 Ninguna de las excusas médicas fue debidamente acreditada en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 porque no se enviaron a la comisión de acreditación documental para que rindiera el dictamen pertinente ni a la mesa directiva para que decidiera definitivamente sobre la validez de las mismas.

8. Conforme con lo anterior, estimo que en el caso de la Representante a la Cámara Sara Elena Piedrahíta Lyons están **se configuraron los requisitos objetivos** de la causal de pérdida de investidura del numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Nacional, en tanto las incapacidades médicas no surtieron el trámite de validación correspondiente, motivo por el cual no pueden reputarse debidamente acreditadas como lo exige el artículo 90 ibídem. En consecuencia, incurrió en la causal por haber reunido un total de ocho (8) inasistencias injustificadas en un mismo periodo, a sesiones en las que se votaron proyectos de ley o de acto legislativo.

9. No obstante reunirse el requisito de tipicidad en la conducta de la Representante a la Cámara, su inasistencia injustificada no es susceptible de sancionarse con pérdida de investidura, pues cumplió con su obligación de radicar la excusa ante el secretario de la Cámara y la omisión del procedimiento de validación de las excusas no le es atribuible a la congresista, razón por la cual no se cumple con el **elemento subjetivo** de la conducta reprochada.

Ello es así porque quedó probado que la omisión de remitir las excusas para que surtieran el trámite de rigor es imputable a los secretarios de la cámara, quienes declararon que interpretan la resolución 0665 de 2011 en el sentido de que las excusas sólo deben surtir el trámite de validación cuando el congresista no asiste a la sesión y no para los casos en que asiste y se retira del recinto.

Así pues, la conducta no puede ser reprochada a título de dolo ni culpa y es por tal razón que la Representante a la Cámara no puede perder la investidura.

En estos términos dejo sentada la aclaración de voto.

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**

*Fecha et supra*

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Corporación, procedo a exponer las consideraciones que me llevan a aclarar el voto en la providencia objeto de la referencia.

Si bien ante la Sala Plena manifesté mi concordancia con la sentencia a la postre acogida por el plenario, me veo en la necesidad de aclarar mi posición frente a la providencia, por cuanto la misma fue modificada en su parte resolutive al ordenar la compulsación de copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, lo cual no se hallaba previsto en el texto originalmente sometido a debate.

En efecto, para el suscrito no existe duda en cuanto a que no se presentaron los elementos estructurantes de la causal de pérdida de investidura, así como tampoco que la señora Sara Elena Piedrahíta Lyons obrara con dolo o mala fe en los hechos que originaron la demanda.

Mi aclaración consiste en que en la sentencia se incluyó el artículo 3° por medio de cual se ordenó enviar copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, sin que se hubiera analizado y motivado nada al respecto en la parte considerativa de la providencia, y por tanto, tal aseveración deviene carente de fundamento.

Por otra parte, atendiendo el propósito de la compulsión de copias establecido en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018<sup>51</sup>, tenemos que esta resulta procedente cuando se advierta la posible comisión de hechos punibles, entonces partiendo de la base que la sentencia no fue condenatoria y que además no se estableció ningún hecho con dichas características, a mi parecer no resultaba necesario incluir el artículo 3° de la sentencia.

En este sentido, con el mayor respeto por la decisión en comento, dejo expresada mi aclaración de voto.

Atentamente,

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

---

<sup>51</sup> *“ARTÍCULO 15. Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.”* (Negrillas fuera de texto).

## **ACLARACIÓN DE VOTO DE LA CONSEJERA MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

Con el respeto que profeso por las decisiones la Corporación, debo precisar que si bien comparto la decisión denegatoria del siete de mayo del año en curso, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, me aparto del razonamiento según el cual, existe libertad probatoria para la acreditación de las excusas médicas presentadas por los congresistas, que tienen como finalidad justificar su retiro de las plenarias del Congreso de la República, sin que sea necesaria su validación por la Comisión de Acreditación Documental de esa corporación.

No comparto el citado razonamiento, porque reitera la posición contenida en la sentencia del 27 de marzo de 2019, exp. 11001031500020180215101, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de una sentencia proferida por la Sala Especial de Decisión n.º 1, de la cual fui ponente, en la que se arribó a la conclusión contraria, esto es, que existe un procedimiento definido en el ordenamiento jurídico para el trámite de las excusas médicas que tienen como propósito justificar el retiro de los congresistas de las sesiones plenarias.

En efecto, en la sentencia del 4 de octubre de 2018, proferida por la Sala Especial de Decisión n.º 1, se concluyó que, el trámite previsto en las las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014, proferidas por las Mesas Directivas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, respectivamente, relacionado con la transcripción y validación de las excusas médicas por inasistencia de los congresistas, también era aplicable a la situación de retiro luego de contestado el llamado a lista. En tal virtud, la Sala de Decisión n.º 1 fijó el siguiente criterio hermenéutico que, por su pertinencia, se cita *in extenso*:

*En esa perspectiva, la Sala no comparte los argumentos expuestos por la demandada, su apoderado y los Secretarios de la Cámara de Representantes y el*

*Senado de la República, conforme a los cuales la normativa en materia de excusas médicas era aplicable, única y exclusivamente, al caso de inasistencias absolutas a plenarios y no al evento de las constancias de retiro por motivos de salud; sin embargo, esta situación conlleva a que se modifique el criterio que hasta el momento ha sido fijado por otras Salas Especiales de Decisión<sup>52</sup> y, por tal motivo, no sea aplicable este cambio jurisprudencial al caso concreto, ya que conllevaría una vulneración grave de los derechos fundamentales de la demandada, quien se vería sorprendida por la nueva postura jurisprudencial asumida por la Corporación.*

*Así las cosas, la Sala empleará el instrumento modulativo de la jurisprudencia anunciada<sup>53</sup> –es decir, que el criterio adoptado en esta providencia será aplicable hacia el futuro y no al caso concreto– para señalar que a partir de la ejecutoria de esta sentencia, todas las excusas médicas otorgadas por médicos particulares a congresistas, con el fin de justificar un retiro por motivos de salud de las plenarios, deberán ser trascritas en los términos establecidos por las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014, esto es, por la EPS a la cual se encuentren afiliados o por el médico adscrito al Congreso de la República, so pena de que carezcan de mérito para justificar su inasistencia o retiro por motivos de salud, en el proceso de pérdida de investidura.*

*En efecto, si uno de los supuestos regulados por las Mesas Directivas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República fue la inasistencia a una sesión plenaria por quebrantos de salud, lo lógico es que se diera el mismo tratamiento a las excusas presentadas por los congresistas en aquellos eventos en que tuvieran que retirarse de la sesión por las mismas razones.*

*Cabría preguntarse, en un juicio estándar de proporcionalidad y de igualdad, qué diferencia existiría (tertium comparationis) entre el Senador que no asiste a la sesión plenaria porque se encuentra incapacitado, de aquel que contesta el llamado a lista e inmediatamente procede a retirarse por los motivos de salud. En ambos casos, los congresistas sufren quebrantos de salud, en los dos son valorados por un médico, en los dos son incapacitados y, finalmente, en ambos se produce la ausencia, porque los congresistas no votan los asuntos enlistados en el orden del día.*

*De allí que, en criterio de la Sala el vacío aparente (laguna) que surge por la falta de regulación de las constancias de retiro por motivos de salud, se llenaba perfectamente con el contenido normativo del párrafo del artículo 5º de la Resolución 132 de 2014<sup>54</sup>.*

*El numeral 1 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 establece que será justa causa para la inasistencia de los congresistas la “incapacidad física debidamente comprobada”. Significa lo anterior, que para el trámite de las incapacidades era preciso que se surtiera el trámite establecido en la Resolución 132 de 2014, esto es, que la excusa médica fuera expedida por la EPS a la cual estaba afiliado el congresista, trascrita por esta, o expedida por los médicos del Congreso.*

*Según el brocardo, ubi lex non distinguit, nec distinguere debemus, donde el legislador no distinguió, le está prohibido al intérprete hacerlo, de allí que si la Ley 5 de 1992 reguló los motivos que permiten justificar las ausencias de los*

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 27 de agosto de 2018, exp. 2018-01757-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 7 de junio de 2016, exp. 2015-00051-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consultar igualmente: sentencia del 27 de junio de 2017, Sección Tercera, exp. 33.945, M.P. Hernán Andrade Rincón y sentencia del 26 de septiembre de 2017, Sección Quinta, exp. 2015-02491-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>54</sup> El artículo 8 de la Ley 153 de 1887 preceptúa: “Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho”.

*congresistas, no resulta admisible que el intérprete distinga entre la ausencia por inasistencia absoluta y la inasistencia por retiro del recinto.*

*En ambos casos el congresista se aparta del cumplimiento de su función congresional, en tanto que el hecho de contestar el llamado a lista no significa estar presente y participar. Por el contrario, en el caso concreto quedó demostrado que la congresista demandada se ausentó en múltiples ocasiones, para lo cual empleó siempre el mismo procedimiento: contestación del llamado a lista, radicación de una constancia de retiro ante la Secretaría de la respectiva Cámara, visita domiciliaria de su médico particular y la existencia de una excusa o incapacidad entre uno y tres días.*

*Del acervo probatorio surgen las siguientes inquietudes: ¿Por qué la congresista no podía transcribir las excusas médicas expedidas por su médico particular?, ¿Por qué la Secretaría de la Cámara de Representantes y del Senado de la República se abstuvieron de tramitar las excusas médicas aportadas por la congresista demandada?, ¿Bastaba con que los Secretarios de las respectivas Cámaras recibieran las constancias de retiro y las excusas, sin surtir ningún procedimiento administrativo, para dar por convalidada la justificación?, ¿El comportamiento de la congresista y de los Secretarios del Congreso se ajustó al fin de la norma contenido en el numeral 1 del artículo 90 y artículo 300 de la Ley 5 de 1992?*

*Como bien lo manifestó la congresista demandada en su intervención ante esta Corporación, los parlamentarios son seres humanos que también padecen los mismos quebrantos de salud de las demás personas y, especialmente, de los demás servidores públicos, motivo adicional para reafirmar que era preciso que las incapacidades suscritas por el médico particular se transcribieran a la luz del párrafo del artículo quinto de la Resolución 132 de 2014.*

*La función del congresista, se reitera, no consiste en atender el llamado a lista sino en participar en la deliberación y votación de los asuntos referidos en el orden del día. En consecuencia, cuando una circunstancia física le impide el ejercicio de su función, es imperativo que el trámite de la excusa o incapacidad se surta para definir si la misma estuvo o no justificada, en los términos de los artículos 90 y 300 de la Ley 5 de 1992.*

*La Sala no puede aceptar que existiendo una norma que regulaba el trámite de las incapacidades físicas, se adujera la existencia de un vacío normativo para abstenerse de darle trámite a las incapacidades suscritas por el médico particular.*

*Ahora, no se diga que la Sala está efectuando una interpretación extensiva o analógica de una norma sancionatoria, lo cual resultaría inadmisibles tratándose de un procedimiento como el de pérdida de investidura<sup>55</sup>; a contrario sensu, la Sala está valorando el contenido y alcance del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 en concordancia con el contenido de la Resolución 132 de 2014, para concluir que el supuesto que establece el legislador, esto es, la incapacidad física como justa causa para no asistir a sesiones del Congreso, es un aspecto normativo que sí quedó plenamente regulado en ese acto administrativo, en tanto que determina que toda excusa médica deberá ser expedida por la EPS del congresista o transcrita.*

*Por consiguiente, la Sala no está ampliando o ensanchando el tipo sancionatorio, simplemente está analizando la validez de las excusas médicas aportadas por la*

---

<sup>55</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado: “De acuerdo con los principios que rigen el debido proceso, de legalidad y tipicidad, sólo es posible derivar la falta y la sanción de conformidad con las leyes preexistentes al acto que se imputa, siendo importante resaltar que las causales de pérdida de investidura no pueden ser de creación jurisprudencial pues en materia sancionadora se impone una interpretación restrictiva, lo que excluye aplicar una interpretación extensiva o analógica”. Sentencia T-1025 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Ver igualmente T-1036 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

demandada, para establecer si las mismas debían ser transcritas de conformidad con el contenido del párrafo del artículo 5º de la Resolución 132 de 2014.

*En ese orden de ideas, no es posible afirmar que existe una laguna o vacío normativo para el trámite de incapacidades médicas, cuando las mismas servían de soporte para un retiro de una sesión plenaria, pues lo cierto es que las mismas normas aprobadas por el Congreso de la República imponen el deber de transcripción.*

*Sería claramente violatorio del principio de igualdad que a un congresista que no asiste –de forma absoluta– por incapacidad médica se le obligue a transcribir y tramitar la excusa médica, mientras que al congresista que se limita a atender el llamado a lista y luego se retira, le baste simplemente con allegar la constancia de retiro y la excusa del médico particular, para dar por configurada la justa causa en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.*

*La Sala se aparta del razonamiento contenido en el escrito de contestación, puesto que es evidente que a las excusas médicas aportadas por la señora Nidia Marcela Osorio Salgado se les debió dar el mismo trámite que a cualquier incapacidad física aportada por otro congresista que se abstuvo de asistir a la sesión plenaria, en tanto debieron al menos ser transcritas por la EPS a la cual se encontraba afiliada la congresista o por los médicos del Congreso.*

*Era tan clara la idea que tenía la congresista demandada de su retiro, que radicaba constancias ante la Secretaría de cada Cámara, con el fin de dar a conocer su quebranto de salud y señalar que, con posterioridad, allegaría la incapacidad médica respectiva.*

*Entonces, si el trámite del retiro por motivos de salud era un supuesto carente completamente de regulación, cabría preguntarse: ¿Por qué la congresista radicaba entonces las constancias de retiro y anunciaba en ellas que luego haría entrega de la correspondiente excusa médica? ¿Para qué allegar las excusas médicas ante el Secretario de la Cámara o del Senado si no existía un procedimiento para determinar si eran válidas esas incapacidades, en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992?*

*La Sala insiste que de avalarse que existe un vacío normativo en materia de retiro de sesiones plenarias y el trámite de las incapacidades físicas, se desconocería el contenido del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, en tanto que la disposición determina que son justa causa aquellas “incapacidades físicas debidamente comprobadas”, es decir, las que se someten a un proceso de verificación, razón adicional para exigir la transcripción de la incapacidad otorgada por un médico particular.*

*Situación distinta ha ocurrido cuando quien concede las incapacidades es el médico del Congreso de la República, pues en reciente decisión la Sala Cuarta Especial de Decisión reconoció como justa causa válida las excusas médicas expedidas por el galeno adscrito al parlamento<sup>56</sup>. En esa misma providencia, se exhortó al Presidente de la Cámara de Representantes para que adoptada las medidas necesarias para garantizar que:*

*“(…) los Secretarios de las Comisiones Constitucionales y el Subsecretario General de la Cámara de Representantes cumplan con lo previsto en los artículos 90 y 300 de la Ley 5a de 1992, en el sentido de relacionar por escrito, después de cada sesión y con destino a la Comisión de Acreditación Documental, los Representantes a la Cámara que, a pesar de haberse registrado al inicio de la sesión, no hayan participado en la votación de los proyectos de ley y/o actos legislativos o mociones de censura, ii) se establezca un término para que los Representantes a la Cámara presenten las incapacidades ante la Comisión de*

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 27 de agosto de 2018, exp. 2018-01757-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

*Acreditación Documental cuando se retiran de la sesión y iii) se establezca un término para la transcripción de las incapacidades que sean expedidas por un médico particular, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Resolución 0655 de 2011, expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.*

*Este no es un problema nuevo, toda vez que fue advertido, igualmente, por la Sala Veintisiete Especial de Decisión, en tanto se constató que los secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República no registran en las gacetas y actas las situaciones de aquellos congresistas que contestan el llamado a lista y proceden a retirarse de la sesión por motivos de salud<sup>57</sup>.*

*Ahora, en los pronunciamientos de las Salas Cuatro y Veintisiete Especiales de Decisión se aceptó el argumento según el cual, existe un vacío normativo y regulatorio en relación con la necesidad o no de transcribir y tramitar las excusas médicas otorgadas por médicos en relación con los congresistas que se retiran de las sesiones plenarias. En tal virtud, como se indicó anteriormente, se ordenaron sendas exhortaciones a los secretarios y mesas directivas de las Cámaras del Congreso, con el único fin de que se reglamentara la materia; sin embargo, a la fecha esos requerimientos no han sido cumplidos.*

*Para la Sala, la hermenéutica prolijada por los secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado no tiene asidero o justificación, comoquiera que es un imperativo legal que las excusas médicas sean debidamente comprobadas, exigencia que se desprende de los artículos 90 y 300 de la Ley 5 de 1992. En efecto, esta última disposición establece: “Los Secretarios de las Cámaras comunicarán por escrito a la Comisión de Acreditación Documental, después de cada sesión, la relación de los Congresistas que no concurrieren a las sesiones ni participaren en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo o en las mociones de censura”.*

*La disposición mencionada no distingue entre los congresistas que no asisten y aquellos que se retiran de la votación, pues sin hesitación determina que corresponde a los secretarios de las Cámaras comunicar a las respectivas comisiones de acreditación documental, después de cada sesión, la relación de congresistas que: i) no concurrieren a la sesión (v.gr. inasistencia) y ii) no participen en la votación (v.gr. por retiro, por decisión de bancada, por no estar presentes, etc.) de los proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.*

*De modo que esta Sala de decisión no comparte el criterio según el cual existe un vacío regulatorio tratándose de las excusas presentadas por congresistas para los retiros de la sesión por motivos de salud. Por el contrario, la Sala considera que los artículos 90 y 300 de la Ley 5 de 1992, en concordancia con lo establecido en el párrafo del artículo 5 de la Resolución 132 de 2014 no dan cabida a anfibologías, en tanto que fijan tres exigencias que se echan de menos en este caso: i) que las excusas estén debidamente acreditadas, lo cual no ocurrió en el sub lite, porque no fueron transcritas según los mandatos de las propias normas del Congreso de la República, ii) que los secretarios informaran a las Comisiones de Acreditación Documental el retiro de la congresista y iii) que se definiera por el propio Congreso si las excusas médicas aportadas por la congresista demandada eran válidas o no.*

*En suma, lo que exige el derecho punitivo es que no se haga una lectura extensiva o analógica del tipo sancionatorio; sin embargo, el estudio de las causales de justificación no supone un juicio de favorabilidad frente al congresista demandado, puesto que la justa causa se analiza y determina a la luz de los supuestos fácticos y normativos aplicables al caso concreto.*

---

<sup>57</sup> Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.



A este tipo de escenarios se ha referido la doctrina como supuestos que darían lugar a un ilícito atípico, porque en aras de aplicar una regla que pareciera ser permisiva, se lesiona un principio deóntico que termina favoreciendo una conducta contraria a derecho, por lo que se desconocería que el ordenamiento jurídico colombiano está integrado no solo por reglas, sino por valores y principios constitucionales<sup>58</sup>. En efecto, la explicación de la noción de ilícitos atípicos, por aplicación errónea de normas permisivas, es la siguiente:

Acabamos de decir que los ilícitos atípicos que aquí nos interesan no son el resultado de generación analógica (mediante analogía iures o analogía legis) de nuevas reglas prohibitivas. La analogía opera cuando prima facie el caso aparece como no subsumible en ninguna regla; esto es, como permitido meramente en el sentido de no cubierto por una regla prohibitiva; por el contrario, en el abuso del derecho, en el fraude a la ley o en la desviación de poder estamos frente a un caso que de entrada aparece cubierto por una regla permisiva, esto es, que prima facie está regulado por una regla como permitido, pero que modifica su estatus deóntico (pasando a estar prohibido) una vez considerados todos los factores. Los principios en ambos casos cumplen un papel esencial, pero de manera diferente.

(...) Los actos en fraude de ley, están permitidos prima facie por una regla pero resultan, consideradas todas las circunstancias, prohibidos como consecuencia de la acción de los principios que delimitan el alcance justificado de la regla en cuestión<sup>59</sup>.

Entonces, no es posible justificar la existencia de una analogía legal o jurídica en el caso concreto con el fin de ampliar la causal de pérdida de investidura; por el contrario, lo que está reconociendo la Sala en el caso concreto es que no es posible ampliar la interpretación de la justa causa, porque ello significaría atentar contra los principios y valores constitucionales (artículos 1 y 2 C.P.) y, en tal virtud, se estaría avalando una conducta contraria a derecho de manera subyacente a partir de la aplicación de una regla jurídica que, por cierto, se refiere específicamente a la necesidad de que las incapacidades médicas se transcriban por parte de los congresistas.

Así las cosas, la Corporación no está compelida a aplicar el principio de favorabilidad en la interpretación del contenido y alcance de la causal de justificación contenida en el numeral 1 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992. Además, cabría preguntarse ¿favorabilidad en qué sentido, en la dirección que hicieron los secretarios de las propias normas legales y reglamentarias, según la cual a las constancias de retiro y excusas médicas que soportan las mismas, no se necesita darles trámite administrativo alguno para determinar su validez?

Esta postura generaría, sin lugar a dudas, un evidente contrasentido con las normas legales, toda vez que el legislador, se insiste, fue contundente en señalar que la incapacidad física requería ser debidamente comprobada y que la constancia de retiro debía ser informada a la Comisión de Acreditación Documental y, en el caso concreto, ninguna de las dos cosas se llevó a cabo en el caso concreto.

De allí que, en criterio de la Sala, no sea admisible hablar de un principio de interpretación restrictiva o favorable en el caso concreto, toda vez que las normas legales y reglamentarias eran claras en señalar el trámite que debía imprimírsele a este tipo de supuestos, de modo que, se reitera, no es posible desde ningún punto de vista acoger el criterio de la demandada y de los secretarios de las Cámaras, cuando sostienen que existía un supuesto vacío normativo, el cual, como se evidenció, es totalmente inexistente.

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>59</sup> ATIENZA, Manuel y RUIZ Manero, Juan "Ilícitos atípicos", Trotta, 2ª edición, 2006, páginas 27, 28 y 67.

Como se advierte, la Sala encuentra reprochable la conducta asumida por los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, toda vez que se abstuvieron, de forma injustificada, de informar a las respectivas Comisiones de Acreditación Documental de los retiros por motivos de salud de la congresista Nidia Marcela Osorio Salgado, para lo cual argumentaron un vacío normativo inexistente o aparente.

Ahora bien, se insiste, mal haría la Sala en negar valor probatorio a las excusas médicas aportadas por la congresista demandada cuando los secretarios de ambas cámaras se abstuvieron de darle el trámite de rigor a las constancias de retiro presentadas.

Además, la modificación jurisprudencial que se adopta en este pronunciamiento no puede aplicarse al caso concreto, dado que se trata de un proceso de índole sancionatoria. En otros términos, la Sala deberá resolver el sub lite con base en el criterio adoptado previamente por las Salas Especiales de Decisión Cuatro y Veintisiete, lo cual no obsta para que a partir del razonamiento antes desarrollado proponga un cambio jurisprudencial de forma anunciada, en los siguientes términos:

i) Las excusas expedidas por médicos particulares para justificar el retiro de un congresista de sesiones plenarias, luego de atender el llamado a lista o durante el desarrollo de la respectiva sesión, también deben ser transcritas por la EPS a la cual se encuentra afiliado o, en su defecto, por el médico del Congreso de la República, en los términos establecidos en las Resoluciones 0655 de 2011 y 132 de 2014.

De modo que, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, no serán incapacidades médicas válidas para el retiro de sesiones plenarias las expedidas por médicos particulares, si no se han sometido al procedimiento establecido en las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014, que, como se analizó previamente, no solo regulan el trámite de validación de incapacidades físicas para justificar la inasistencia de los congresistas a las sesiones, sino también su retiro de las mismas.

En ese orden, la omisión de la transcripción de las incapacidades otorgadas por médico particular carecerá de validez para justificar la inasistencia o el retiro del congresista de la correspondiente sesión, en los términos del numeral 1 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992 y, por consiguiente, la ausencia que así se pretenda justificar será tomada en cuenta al momento de analizar la descripción típica de la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política.

La responsabilidad de adelantar el trámite de transcripción corresponde al congresista, para lo cual deberá radicar ante la secretaría general de la respectiva Cámara, no solo la incapacidad otorgada sino todos los soportes médicos, tales como la copia de la historia clínica y las órdenes de medicamentos prescritos, en los términos del párrafo del artículo 4 de la Resolución 132 de 2014, que determina que la Comisión de Acreditación Documental, antes de proferir el dictamen correspondiente, decretará las pruebas que considere necesarias.

ii) De otro lado, es responsabilidad exclusiva de los Secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes informar el retiro de los congresistas de las sesiones plenarias, por motivos de salud, a la respectiva Comisión de Acreditación Documental. El desconocimiento de esta obligación implica una grave trasgresión del contenido de los artículos 90 y 300 de la Ley 5 de 1992, lo que podría generar faltas disciplinarias y fiscales. Además, es su obligación dejar constancia del retiro del congresista en la respectiva acta y gaceta, para lo cual se deberá insertar el respectivo documento que soporte la circunstancia médica, así como copia de la incapacidad médica allegada por el parlamentario.

En ese orden de ideas, estoy convencida de que para el trámite de las excusas médicas por retiro se debió hacer exigible el procedimiento de validación y acreditación establecido en las Resoluciones Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014. De allí que me aparte de la posición jurisprudencial fijada en la sentencia del 27 de marzo de 2019, exp. 11001031500020180215101, y en cuya discusión y decisión no participé, porque precisamente se estaba resolviendo el recurso de apelación en contra de la sentencia del 4 de octubre de 2018, de la cual fui ponente.

Así las cosas, considero respetuosamente que con la tesis prohijada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 27 de marzo de 2019 y que se reitera en esta oportunidad, se hace nugatoria en la práctica la solicitud de pérdida de investidura por la causal de retiro del congresista de las plenarias, luego del llamado a lista, puesto que a partir del principio de libertad probatoria establecido, aquel podrá justificar su retiro por causas médicas, sin ningún tipo de verificación o validación por las comisiones de acreditación documental de las cámaras, más aún si tampoco se exige que la incapacidad tenga que ser trascrita por la EPS a la que se encuentre afiliado el congresista o por el médico del Congreso de la República.

Respetuosamente,

**MARIA ADRIANA MARÍN**

*Fecha ut supra.*

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

Las razones por las cuales aclaramos voto en relación con las consideraciones expuestas en la decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo adoptada el 7 de mayo de 2019 en la acción de la referencia son las siguientes:

1.- La sentencia confirmó la decisión de negar la pérdida de investidura de la congresista Sara Elena Piedrahita Lyons debido a que no se demostró que hubiera inasistido, en los períodos de sesiones indicados en la demanda, a seis o más reuniones plenarias en las que se votaran proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, de conformidad con la causal prevista en el artículo 183-2 de la C.P.

2.- Si bien comparto la decisión adoptada en la sentencia, debido a que no se demostró la configuración de la causal de pérdida de investidura alegada en la demanda, me aparto de algunas de sus consideraciones debido a que en éstas se extiende la causal de pérdida de investidura a conductas no previstas en ella.

3.- La causal consagrada en el artículo 183-2 de la C.P. sanciona con pérdida de investidura a los congresistas <<[p]or [su] inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura>>. La Constitución no contempla como *causal de pérdida de investidura* no asistir a *todas* las sesiones del Congreso y mucho menos no *permanecer* en ellas. El Constituyente limitó la causal a determinado tipo y número de sesiones y consagró como causal la *inasistencia*. Extender la causal a otras conductas teniendo en cuenta cual es la *finalidad* que se persigue con la consagración de la *inasistencia* como pérdida de investidura es violar el principio de tipicidad: el único legitimado para consagrar las causales de pérdida de investidura es el constituyente. Y los jueces encargados de aplicar esta sanción deben sujetarse estrictamente a lo allí dispuesto, so pena de afectar el principio de legalidad que forma parte de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, incluyendo a los congresistas. Cuando se extiende la causal a una conducta no prevista (inasistir a una sesión es distinto a permanecer durante todo su desarrollo) se corre el riesgo de imponerle a un parlamentario la sanción más grave que contempla nuestro ordenamiento (la pérdida de su derecho a ser elegido de por vida) por incurrir en una conducta que la Constitución no previó como constitutiva de causal de pérdida de investidura.

Es un ideal que todos los congresistas asistan y permanezcan a todas las sesiones donde está prevista su presencia; dentro de ese ideal la Constitución establece las condiciones y los límites en los cuales la violación de ese deber acarrea como consecuencia la pérdida de investidura; y el Juzgador debe aplicar la norma dentro de esos límites.

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

## **Magistrado**

### **SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO / Someter a consideración aparte de sentencia inexistente en proyecto aprobado**

[A] someter a consideración un nuevo proyecto con inclusión en su parte resolutive de la remisión de copias antes aludida, se desconoció la decisión adoptada por la Sala el 19 de marzo de 2019 sobre lo resuelto en el caso concreto, por lo que no comparto este proceder y me circunscribo a lo expresamente aprobado en la primera votación

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SALVAMENTO PACIAL DE VOTO DE LA CONSEJERA MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI)**

**Actor: JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA**

**Demandado: SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS**

Con el respeto que profeso por las decisiones de la Sala mayoritaria, me permito expresar las razones que me llevaron a salvar parcialmente el voto respecto de la decisión adoptada a través de la providencia de 7 de mayo de 2019, mediante la cual se resolvió confirmar la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2018 por la Sala Especial de Pérdida de Inversión No. 8, que negó la solicitud de pérdida de investidura de la congresista Piedrahita Lyons y, adicionalmente, se ordenó remitir copia de la actuación a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para lo de su cargo.

Precisamente, la razón de mi disenso tiene origen en la remisión de copia de la actuación a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, dado que en la sesión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo realizada el pasado 19 de marzo se sometió a votación la parte resolutive de la providencia, la cual fue aprobada en esa ocasión sin que se consignara nada en cuanto a la mencionada remisión, de manera que el consejero ponente se comprometió a realizar los ajustes solicitados por la sala

mayoritaria respecto de la parte motiva de la sentencia, sin que esto implicara la variación de la parte resolutive, pues, como se dijo, ya había sido aprobada por la Sala.

Por lo anterior, a mi juicio, al someter a consideración un nuevo proyecto con inclusión en su parte resolutive de la remisión de copias antes aludida, se desconoció la decisión adoptada por la Sala el 19 de marzo de 2019 sobre lo resuelto en el caso concreto, por lo que no comparto este proceder y me circunscribo a lo expresamente aprobado en la primera votación.

En este sentido, con el mayor respeto por la decisión en comento, dejo expresado mi salvamento parcial de voto.

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Consejera de Estado