

## **PÉRDIDA DE INVESTIDURA / SALA PLENA DEL CONSEJO DE ESTADO – Competencia para resolver recurso de apelación contra fallo de pérdida de investidura**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación presentado por el demandante, en contra del fallo de primera instancia de pérdida de investidura, proferido por la Sala Especial de Decisión N.º 19 de Pérdida de Investidura, excluida la participación de los Magistrados integrantes de tal Sala, conforme a lo previsto en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política, el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 34 del Reglamento Interno del Consejo de Estado.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 184 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 237 NUMERAL 5

**TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN – No es violatorio del principio de la doble conformidad / GARANTÍA DE LA DOBLE CONFORMIDAD - Tiene, como titular exclusivo, a la persona condenada por la comisión de un delito**

Desde un comienzo la Sala deja consignando que no comparte la mención del apoderado del Congresista, en el sentido de que el trámite del recurso es violatorio del principio de la doble conformidad, en tanto de llegarse a considerar que el Congresista está llamado a perder su investidura en el curso de la segunda instancia, no existiría otra que le permitiera al afectado hacer efectivo tal mandato, en procura de impugnar la determinación así tomada. Claras y definitivas son las consideraciones que indican que el derecho de la doble conformidad, tiene aplicación restricta en el campo de la acción del Estado tendiente a la represión y sanción del delito, sin posibilidad alguna de extenderlo a los juicios en los que se debate la acción judicial del Estado en materia sancionatoria, frente al cual, operan otras garantías constitucionales circunscritas al reconocimiento que el legislador hizo en la Ley 1881 de 2018, al estructurar un proceso de doble instancia – garantía que se constituye en eje medular del debido proceso y derecho de defensa, en tanto permite que una misma controversia jurídica sea estudiada y decidida por dos operadores judiciales diferentes, en aras de la búsqueda de la mejor y acertada decisión judicial—. (...) Este derecho tiene, entonces, como titular exclusivo, a la persona condenada por la comisión de un delito, quien está habilitado para solicitar la revisión del fallo que lo condena por primera vez. De manera que la garantía de la doble conformidad, se proyecta en el escenario de las actuaciones que adelantan las autoridades judiciales por la comisión de un delito, no sólo porque así se desprende del claro tenor de la normativa internacional, sino también, en tanto tal garantía está llamada a incrustarse en los sistemas jurídicos de represión y persecución del delito, donde la acción del Estado está dotada de prerrogativas y poderes capaces de limitar, desde diversas perspectivas, algunos derechos del ser humano.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1881 DE 2018 / PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS – ARTÍCULO 14 NUMERAL 5 / LEY 16 DE 1972 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 93 / CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – ARTÍCULO 8.2 LITERAL H / PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS – ARTÍCULO 14

## INCISO 5

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el ámbito de aplicación de la figura de la doble conformidad ver Corte Constitucional sentencia C- 792 de 2014

### **GARANTÍA DE LA DOBLE INSTANCIA Y DERECHO DE LA DOBLE CONFORMIDAD – Diferencias / DERECHO AL DEBIDO PROCESO / DERECHO DE DEFENSA**

[V]ale la pena distinguir entre la garantía de la doble instancia y el derecho de la doble conformidad pues, la primera, contenida en el artículo 31 de la Carta Política, dispone la regla general, en virtud de la cual, las decisiones judiciales, particularmente las sentencias, pueden ser impugnadas ante un juez superior; por su parte, el segundo, esto es, el principio de doble conformidad, exclusivo del ámbito del Derecho Penal, se expresa como aquella garantía de impugnar la primera condena, independientemente de la instancia en que ello ocurra. Al hilo de lo dicho, y conforme al marco constitucional analizado, el legislador afirmó el principio de la doble instancia, en los procesos de pérdida de investidura bajo la Ley 1881 de 2018, con la finalidad de ofrecer garantía de corrección del fallo judicial y, en general, la existencia de un proceso judicial gobernado por la certeza, la rectitud y la justeza. Este principio, sin duda, es realizador de los derechos fundamentales al debido proceso y defensa, sin que pueda controvertirse su observancia, acusándolo, como lo hace el opositor en este proceso, de observar, en el derecho a la doble conformidad, un potencial elemento perturbador que desconozca la plenitud de sus atributos, pues esta última figura es ajena al proceso que prevé la ley 1881 de 2018; de esta forma, el argumento así planteado, es una sinrazón para enervar la competencia de esta Sala, pues el derecho de los sujetos intervinientes, se sitúa en el ámbito de la doble instancia, para que la decisión que lo defina, se emita el marco de la garantía de la corrección judicial, aspecto que compromete la vigencia de la ley y los derechos y demás garantías reconocidos en favor de ambas partes por la Carta Política, aspectos todos ellos inscritos en la tarea misional que el constituyente asignó al Consejo de Estado, al estatuirlo en la más alta instancia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1881 DE 2018 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 31

### **ARGUMENTOS DEL RECORRENTE FRENTE AL FALLO OBJETO DE REPROCHE – Constituyen límite a la actividad de la segunda instancia**

[L]os argumentos del recurrente frente al fallo objeto de reproche, se constituyen en límites que demarcan la actividad judicial de esta Corporación en segunda instancia; en consecuencia, y conforme lo establece el artículo 320 del C.G.P., norma aplicable por autorización expresa de la Ley 1881 de 2018 (art 21), la competencia que ahora se ejerce está sujeta a los motivos de disenso planteados por el apelante único, y a las reglas legales aplicables al tema objeto de la decisión.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 320 / LEY 1881 DE 2018

## **ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Finalidad / ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Naturaleza sancionatoria / JUICIO DE RESPONSABILIDAD SUBJETIVA**

[L]a pérdida de investidura es una acción pública que puede ser ejercida por cualquier ciudadano para reprochar la conducta del Congresista que, (i) incurra en violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o en conflicto de intereses, (ii) en incumplimiento del deber de asistencia a sesiones plenarias, (iii) en la indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias, o, (iv) por no tomar posesión del cargo para el que fue elegido por votación popular. De manera concreta se expresa como un (i) mecanismo judicial, (ii) de control político y (iii) de especial naturaleza sancionatoria. Por lo mismo, Implica un juicio de responsabilidad subjetiva, del que, en consecuencia, sólo puede derivarse sanción de pérdida de investidura cuando el Congresista, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubiere incurrido en una de las causales ya referidas. La naturaleza sancionatoria de la pérdida de investidura y su condición de juicio de responsabilidad subjetiva impone la observancia de todas las garantías del derecho al debido proceso, en especial, las relativas a la legalidad de los tipos, la interpretación taxativa y restrictiva de las causales, el respecto del derecho de defensa y contradicción, y con éste, el derecho a probar.

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

## **DERECHO AL DEBIDO PROCESO – Carácter bidimensional / DERECHO A PROBAR – Elemento nuclear del debido proceso**

[E]l debido proceso, es un derecho bidimensional, pues se expresa como garantía sustancial y formal; así, en primer lugar, exige que los actos de poder de las autoridades establecidas, sin restricción, sean justos, acordes con los valores superiores, los derechos fundamentales, y todo bien constitucional merecedor de la tutela de parte de los Estados y sus autoridades. Desde la perspectiva formal, en segundo lugar, el debido proceso se presenta como elemento condicionante de la estructura de cualquier proceso, incrustándose en el propio enunciado del derecho de acción, para proyectarse como aquella garantía según la cual, nadie puede ser afectado en un derecho, si no es a consecuencia de un proceso previo, en el que se garantice el derecho de defensa y, en éste, con superlativa trascendencia, el derecho a probar, entre otros. El derecho a probar es, entonces, elemento nuclear del derecho fundamental al debido proceso y, por tanto, es destinatario de su misma tutela por parte de las autoridades judiciales. Su carácter especialísimo, permite pasar de la afirmación a la convicción y con esto, a la realización de la ley y los fines que con ella se persiguen.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29

## **JUICIOS DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Excusas admisibles / PRUEBA – Requisitos intrínsecos / RESOLUCIÓN 665 DE 2011 – Trámite**

[L]a pregunta que se hace la Sala es, si acierta el recurrente cuando afirma que en los juicios de pérdida de investidura solo son admisibles las excusas que el Congresista ha sometido al trámite previsto en la Resolución 665 de 2011 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes. La respuesta no podrá ser otra: en esta materia no existe tal condicionamiento; no solo porque un acto administrativo como el indicado carece de la aptitud para elevar a la categoría que reclama el recurrente las pruebas en el juicio de pérdida de investidura, sino en tanto la estructura normativa de este juicio así no lo regla. Habrá de recordarse que son requisitos intrínsecos de la prueba la utilidad del medio de prueba, la pertinencia o relevancia del hecho objeto de prueba, la ausencia de prohibición legal para investigar el hecho, y la conducencia del medio a utilizar.

**FUENTE FORMAL:** RESOLUCIÓN 665 DE 2011

### **CONDUCENCIA DE LA PRUEBA – Noción**

La noción de conducencia de la prueba implica, entre otras consideraciones, que el medio de prueba esté autorizado o por lo menos no prohibido por la ley, como sucede en aquellas situaciones en las que se adopte un sistema de tarifa legal. Así, podrán existir eventos en los que la ley señala que determinados hechos solo podrán ser acreditados con ciertos y determinados medios probatorios, como sucede de cara a la acreditación del derecho de propiedad, respecto del cual, el legislador ha fijado requisitos sustanciales para la existencia del acto, los cuales se proyectan, a la vez, como elemento de prueba de su existencia. Existirán otras oportunidades en las que el legislador habrá definido, que solo proceden ciertos medios probatorios. Así, el juez a la analizar la conducencia del medio de prueba deberá percatarse acerca de la existencia de una norma jurídica que impida el uso de ciertos medios probatorios.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la noción de conducencia de la prueba ver Corte Constitucional T- 066/2007

### **ESTRUCTURA NORMATIVA DEL JUICIO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Componentes / MESA DIRECTIVA Y PRESIDENTE DE LAS CÁMARAS – Competencia para excusar la inasistencia de los congresistas a las sesiones / RETIRO DEL CONGRESISTA DE LAS SESIONES - En ejercicio del derecho a la oposición**

La estructura normativa del juicio de pérdida de investidura, en relación con la causal estudiada, tiene tres componentes: un componente constitucional, uno legal y uno reglamentario. En la cúpula normativa se encuentra el postulado recogido en el artículo 183 constitucional. Aquí, con referencia a los principales valores de quien está llamado a representar al pueblo, se estatuyen las hipótesis en las que, ante su grave trasgresión, el Congresista pierde su investidura. (...) En un segundo nivel normativo, se encuentra el reglamento del Congreso, contenido en la Ley 5ª de 1992, que en punto a la pérdida de investidura por la causal

segunda del artículo 183 Constitucional, prescribe un sistema en el que la actividad exculpatoria se basa no solo en la simple acreditación de la ausencia de culpa, sino que exige la prueba positiva de circunstancias modales y justificativas de la inasistencia del Congresista. Así, el artículo 90 prescribe que la inasistencia estará justificada, solo en tanto y cuanto, se acredite una cualquiera de las siguientes hipótesis :1. La incapacidad física debidamente comprobada. 2. El cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso. 3. La autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el presente reglamento. 4. El caso fortuito. En concordancia con el numeral 3 antes indicado, la ley prescribe las competencias de la Mesa Directiva y del Presidente de cada una de las Cámaras, para excusar la inasistencia de los Congresistas a sesiones. (...) [E]sta Corporación Judicial ha entendido, que también cabe el retiro del Congresista de las sesiones por causa de las decisiones de las bancadas, en ejercicio del derecho a la oposición. (...) Aquí, con relevancia para los fines de esta decisión, se determina que el juicio de pérdida de investidura, es un juicio de responsabilidad subjetiva, por lo cual el congresista, en su defensa, *“Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes”*, sin más advertencias sobre los medios de prueba admisibles, salvo para indicar que ante la naturaleza breve y sumaria de este proceso, *“Cuando el Congresista pretenda hacer valer dentro del proceso una prueba pericial, deberá aportar el dictamen con la contestación de la demanda”* (art 9). Como tercer componente de la estructura normativa de la pérdida de investidura, se encuentran las Resoluciones expedidas por las Mesas Directivas de la Cámara de Representantes y el Senado, para reglamentar, en su orden, la declaración de la inasistencia injustificada de los Representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y su correspondiente descuento en la nómina, así como el procedimiento para el trámite de las excusas y descuentos de nómina de los Senadores de la República.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 / LEY 5 DE 1992 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 90 / LEY 1881 DE 2018 / RESOLUCIÓN 0665 DE 2011 / RESOLUCIÓN 132 DE 2014

**RESOLUCIÓN 665 DE 2011 – Es un acto reglamentario / REGLAMENTACIÓN - Criterio auxiliar para la valoración probatoria llamada a efectuarse en los juicios de pérdida de investidura / EXCUSAS – Validez**

Para la Corporación, la sola denominación de acto administrativo que usa para distinguir a la Resolución 665 de 2011, deja entrever que no comparte la premisa del impugnante para signarle la connotación de cuerpo normativo que establece una ritualidad probatoria en materia de excusas válidas y admitidas, pues con independencia de los hechos concretos que han motivado el presente juicio, no resulta admisible aceptar que un acto reglamentario pueda erigirse en referente normativo, como el indicado por el impugnante. (...) Afirmar lo contrario, equivaldría a aceptar el establecimiento, mediante reglamento, de un sistema de la tarifa legal o prueba tasada, en el cual se fijaría el valor de las pruebas en el juicio de pérdida de investidura por su ritualidad, trámite u oportunidad, asunto que se presenta como un despropósito en esta delicada materia. (...) Sin perjuicio de lo

anterior, la Sala tampoco quiere soslayar que tal reglamentación pueda servir como criterio auxiliar para la valoración probatoria llamada a efectuarse en los juicios de pérdida de investidura, tal como se infiere del texto del propio artículo 271 de la ley 5ª de 1992, al tenor del cual, las decisiones que adopten las mesas directivas de las Cámaras, en punto a la pérdida de salarios y prestaciones, por no acudir a la sesiones de las plenarios, podrá ser valorado por la autoridad judicial para efectos de determinar la desinvestidura, cuando concurren los demás elementos normativos del tipo que sanciona tan reprochable conducta. (...) Así las cosas, no se considera, como lo expresa el recurrente, que las excusas que no cumplan con el procedimiento establecido en la Resolución 665 de 2011 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, no son válidas para demostrar, en sede del juicio de pérdida de investidura, circunstancias justificativas de la inasistencia que sanciona el numeral 3 del artículo 187 constitucional.

**FUENTE FORMAL:** LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 271 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 187 NUMERAL 3

#### **PRINCIPIO *ONUS PROBANDI INCUMBIT ACTORI* – Aplicación**

[L]a aplicación del principio "*onus probandi incumbit actori*" acogido en el artículo 167 del C.G.P., mueve a decir que corresponde al solicitante de la pérdida de investidura, la demostración de la conducta que reprocha al congresista acusado, tanto en lo que atañe a sus elementos objetivos, como en lo referente al elemento subjetivo del dolo o de la culpa grave. En simétrica forma, pesa sobre quien aduce en su defensa el acaecimiento de un motivo que justifica su inasistencia a las sesiones, la carga de acreditar aquellos motivos que el legislador válidamente ha aceptado para su exculpación.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 167

#### **ERRADA VALORACIÓN PROBATORIA – No se encuentra acreditada**

el supuesto que alega el recurrente por *errada valoración probatoria*, no está acreditado, pues la sola lectura de la sentencia que es materia de análisis, no ofrece evidencia acerca de que la Sala de Decisión No 19 se apartó de los hechos que consideró como debidamente probados, y menos aún, que se hubiere basado en pruebas no admisibles o que hubiere incurrido en un juicio de incongruencia entre lo probado y lo resuelto, o porque hubiere tenido en cuenta elementos probatorios ajenos al asunto debatido en el proceso o, finalmente, porque hubiere tenido como probados hechos sin soporte probatorio dentro del proceso, descontando, además, que no dejó de valorar ningún medio de prueba aportado por el demandante.

### **CONSEJO DE ESTADO**

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

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04145-01(PI)**

**Actor: JOSÉ IVÁN RAMÍREZ SUÁREZ**

**Demandado: JULIÁN BEDOYA PULGARÍN**

**Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Régimen probatorio para la acreditación de excusas por retiro de las sesiones plenarias.**

**Asunto:** Sentencia

Habiendo sido desestimada la ponencia presentada por el magistrado conductor del proceso, procede la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a decidir el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia proferida por la Sala Especial de Decisión No. 19 de Pérdida de Investidura, el 26 de noviembre de 2019, que negó las pretensiones de la demanda.

## **I. SENTENCIA IMPUGNADA**

**1.1** Corresponde a la decisión ya indicada, mediante la cual la Sala Especial de Decisión No. 19 de Pérdida de Investidura, de manera unánime, dispuso, lo siguiente:

### **“FALLA**

**PRIMERO.-** *Niéguese la solicitud de pérdida de investidura.*

**SEGUNDO.-** *Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa «Justicia Siglo XXI».*

**Notifíquese y cúmplase.**

*La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Especial en sesión celebrada en la fecha.*

**Siguen firmas”**

**1.2** El anterior proveído decidió la demanda presentada por el ciudadano José Iván Ramírez Suárez, cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos son, los siguientes:

**1.2.1.** En ejercicio de la acción a que se refiere la Ley 1881 de 2018, el ciudadano antes identificado, solicitó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara Julián Bedoya Pulgarín, con fundamento en la causal contemplada en el ordinal 2°

del artículo 183 de la Constitución Política.

**1.2.2.** Según da cuenta la sentencia de primera instancia, como soporte de lo pedido, señaló el actor que el Congresista incurrió en la causal alegada toda vez que no asistió a seis (6) o más sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o actos legislativos dentro del período constitucional 2014-2018, porque faltó, en el año 2015, a las sesiones 83, 85, 88, 99, 104, 107 y 110; en el año 2016, a las sesiones 153, 154, 155, 157, 161, 162, 164, 166, 167, 176, 178, 185 y 190; y, en el año 2017, a las sesiones plenarias 232, 234, 237, 238, 243, 245, 247, 248, 250, 257, 258, 259, 260, 261, 263, 264, 265, 266, 270 y 274. Solicitó, además, que se remitan copias de las actuaciones adelantadas con ocasión de esta acusación a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para que adelanten las acciones disciplinarias y fiscales a que haya lugar contra el representante a la Cámara, Julián Bedoya Pulgarín, y demás funcionarios involucrados<sup>1</sup>.

**1.2.3.** Al abordar los fundamentos fácticos y jurídicos<sup>2</sup>, el actor reseñó que Julián Bedoya Pulgarín fue elegido como Representante a la Cámara por la circunscripción departamental de Antioquia, por el Partido Liberal, para el período constitucional 2014-2018, y se desempeñó como tal, desde el 20 de julio de 2014 hasta el 19 de julio de 2018.

**1.2.4.** El demandante manifestó que la inasistencia de Julián Bedoya Pulgarín a las sesiones referidas, se configuró, tanto por (i) la ausencia absoluta a las reuniones, como por (ii) la práctica de abandonar la sesión después de atender el llamado a lista sin participar en la votación de los asuntos incluidos en el orden del día. La demostración de esta práctica, dijo acreditarla, con la consulta de las actas publicadas en la Gaceta del Congreso, de las sesiones plenarias realizadas en las fechas citadas, ya que en ellas no consta que la Mesa Directiva de la Corporación hubiere excusado su retiro de la sesión, o que el acusado haya acreditado incapacidad física o permiso concedido para dar cumplimiento a comisiones oficiales o especiales que justifiquen su inasistencia o retiro.

**1.2.5** Como fundamentos de derecho, hizo referencia al régimen del juicio de pérdida de investidura, para indicar que el Constituyente de 1991 erigió esta acción como mecanismo efectivo de control ciudadano frente a la actividad de los Congresistas, estableciendo un catálogo de naturaleza ética y disciplinaria para garantizar y preservar la dignidad de ser representante del pueblo. Al lado de esta manifestación se refirió a variada jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la causal de pérdida de investidura invocada.

**1.2.6.** La Sala Especial de Decisión 19 de Pérdida de Investidura, luego de hacer un recuento de los aspectos centrales de la demanda, recogió los argumentos relativos a la contestación presentada por el Congresista, cuyos planteamientos de defensa, expresados a través de su apoderado, fueron los siguientes:

---

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

<sup>2</sup> Folios 2 a 19 del cuaderno ppal.



**1.2.6.1.** *Ab initio* solicitó que se negara la pretensión de pérdida de investidura. Para estos efectos argumentó que en algunas sesiones contó con excusa médica para justificar su retiro y, en otras, con la constancia de que se retiró transitoriamente para cumplir con funciones en la Comisión de Investigaciones y Acusación de la Cámara de Representantes. Con esto, indicó que todas las excusas y constancias fueron debidamente aprobadas por la Comisión de Acreditación Documental.

**1.2.6.2.** Sostuvo que la pérdida de investidura, por la causal del ordinal 2.º del artículo 183 de la Constitución Política, se configura solamente por la concurrencia de dos elementos: (i) el cumplimiento de todos los requisitos constitutivos de la causal y (ii) la calificación de la conducta del Congresista como dolosa o culposa; así, argumentó que no se presentaron inasistencias, ni retiros definitivos o transitorios injustificados, al lado de lo cual indicó que tampoco se configura el elemento subjetivo de culpa o dolo, toda vez que se cumplió con el deber parlamentario, sin que sus retiros de las sesiones plenarias tuvieran motivos distintos que atender las funciones atribuidas como Congresista.

**1.2.6.3.** Precisó, entonces, que las ocho (8) inasistencias durante el primer periodo de sesiones del año 2015, están debidamente justificadas, dado que las excusas médicas fueron presentadas en forma oportuna ante la Comisión de Acreditación Documental que realizó el procedimiento de validación, como también lo fueron las excusas que acreditan que no asistió a la plenitud de algunas de esas sesiones, por cuanto tuvo que cumplir funciones misionales de la Comisión de Investigación y Acusación, las cuales, fueron aprobadas por la Comisión de Acreditación Documental<sup>3</sup>.

**1.2.6.4.** Con respecto a las trece (13) ausencias, durante el primer periodo de sesiones del año 2016, afirmó haber estado presente en todas y en cada una de esas sesiones, pero que debió retirarse en forma transitoria, en algunos casos por enfermedad y, en otros, para dar cumplimiento a funciones misionales propias de la Comisión de Investigación y Acusación. En soporte de su dicho, indicó que las correspondientes excusas fueron presentadas en forma oportuna ante la Comisión de Acreditación Documental para el procedimiento de validación, no sin antes dejar de precisar que, en varias de ellas, se realizaron votaciones ordinarias, por lo que no son relevantes para configurar la causal de pérdida de investidura<sup>4</sup>.

**1.2.6.5.** Al lado de lo anterior, indicó que asistió a las veinte (20) sesiones del primer periodo del año 2017, a las que el demandante dijo que el Congresista no había asistido, precisando que se retiró por enfermedad o para cumplimiento de funciones misionales en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, aspecto que encuentra justificado con excusas que fueron aprobadas por la Comisión de Acreditación Documental<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Folios 52 y 53 del cuaderno ppal.

<sup>4</sup> Folios 53 y 54 del cuaderno ppal. En la sesión del 27 de julio de 2016 solo se votaron impedimentos relacionados con el trámite del proyecto de Ley 250 de 2016 y en las sesiones del 12 de septiembre y 1 de noviembre del mismo año.

<sup>5</sup> Folios 55 y 56 del cuaderno ppal.

**1.2.6.6.** El apoderado del Congresista manifestó, además, que conforme a la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, las excusas médicas aportadas al expediente de pérdida de investidura son documentos válidos para justificar la inasistencia del Congresista a sesiones plenarias. Por otra parte, los retiros transitorios para cumplir funciones misionales en la Comisión de Investigación y Acusación, fueron autorizados en forma verbal por los Presidentes de la Cámara de Representantes de la época, por lo que se trata de ausencias justificadas que, en todo caso, demuestran que el parlamentario actuó de buena fe.

**1.2.6.7.** Finalmente, indicó que al margen de lo anterior, aceptaba que subsistían algunas pocas inasistencias, las que no justificó, advirtiendo que estas no configuran los elementos constitutivos de la causal, entre otras razones, porque en tales oportunidades no tuvo intención de incumplir sus funciones constitucionales y legales, ni de defraudar el mandato de su electorado<sup>6</sup>.

**1.2.7.** Da cuenta la Sentencia de primera instancia que en la intervención del Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, el Ministerio Público solicitó negar las pretensiones, pues, en su concepto no se cumple el elemento objetivo para que proceda la pérdida de investidura por inasistencia a más de seis (6) sesiones plenarias en un mismo período ordinario, dado que las ausencias acreditadas fueron debidamente justificadas por razones de salud o por el imperativo de atender funciones misionales de la Comisión de Investigación y Acusación. Al sustentar su intervención, el Agente del Ministerio Público ahondó en análisis relacionados con las sesiones para los períodos materia de estudio, lo que le permitió asumir la posición vertical ya indicada<sup>7</sup>.

### **1.3. Fundamentos de la sentencia de primera instancia:**

**1.3.1.** Al negar la solicitud de pérdida de investidura, la Sala Especial de Decisión No. 19 se soportó en la falta de prueba del elemento objetivo por inasistencia a más de seis (6) sesiones plenarias en un mismo período ordinario.

---

<sup>6</sup> Folios 86 y 87 del cuaderno ppal.

<sup>7</sup> En las sesiones plenarias celebradas el 26 de julio y 15 de diciembre de 2016, y 27 de septiembre y 11 de octubre de 2017, no se votó proyecto de acto Legislativo o proyecto de Ley, sólo hubo verificación del quorum y se votaron algunas manifestaciones de impedimento, razón por la cual, la inasistencia a aquellas no se puede contabilizar para sumar el mínimo de inasistencias que exige la causal de pérdida de investidura. Las sesiones plenarias celebradas el 27 de julio y 12 de septiembre de 2016, tampoco contabilizan como ausencia, porque la votación ocurrió bajo la modalidad de votación ordinaria o "pupitrero" que permite presumir la asistencia del congresista.

En las sesiones celebradas el 27 de octubre de 2015, 11 de noviembre de 2015 y 30 de agosto de 2016, si bien se acreditó que el congresista registró asistencia de manera electrónica, no probó su participación en las votaciones sobre la proposición de archivo del proyecto de Ley 096 de 2014, el articulado del proyecto de Ley 105 de 2015 y la ponencia del proyecto de Ley Orgánica 253 de 2016, ni justificó su ausencia; razón por la cual, de acuerdo con el criterio jurisprudencial vigente, se configura la inasistencia no justificada. A su vez, la excusa presentada para justificar la falta de asistencia a la sesión del 13 de septiembre de 2016 no es válida, porque la actividad de la Comisión de Acusación que lo obligó a retirarse de la plenaria se realizaría al día siguiente, esto es, el 14 de septiembre de 2016. Con todo, tales ausencias no suman el número necesario para configurar el elemento objetivo de la causal.

La excusa médica presentada para justificar la inasistencia a la sesión del 8 de noviembre de 2016, se entiende válida, porque si bien en la Gaceta consta que el congresista "no asistió – sin excusa", con posterioridad, presentó la incapacidad expedida por un médico particular, refrendada por el médico del Congreso. Y las excusas médicas aportadas al expediente para justificar la inasistencia a las sesiones de 14 de noviembre y 14 de diciembre no fueron validadas por la Comisión de Acreditación Documental, sin embargo, son medios de prueba que merecen credibilidad, porque fueron expedidas por un profesional de la medicina con registro médico.

**1.3.2.** Para adoptar esta determinación, discurrió en su análisis, a partir del estudio del problema jurídico asociado a dilucidar si las excusas médicas y constancias de retiro transitorio para cumplir funciones en una Comisión del Congreso, constituyen causa justificada para no sancionar con pérdida de investidura, la inasistencia en un mismo período de sesiones, según lo regulado en el artículo 183 de la Constitución Política.

**1.3.3.** Al hacer tal análisis, de manera previa al estudio del caso concreto y probatorio, fijó, como marco de referencia, alusiones atinentes a los temas relacionados con: (i) generalidades de la pérdida de investidura; (ii) la causal de inasistencia; (iii) sesiones en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, o mociones de censura; así como (iv) inasistencia sin justificación, o que no se produjo por motivos de fuerza mayor.

**1.3.4.** Así, y al descender al análisis concreto y probatorio del caso, se refirió a la causal imprecada, para lo cual consignó diversas consideraciones sobre los asuntos relacionados con la estructura de la causal, su verbo rector, la tipicidad de la conducta, y las conductas atípicas para la pérdida de investidura.

**1.3.5.** De manera concreta, al analizar la inasistencia a la que se refiere el ordinal 2° del artículo 183 de la Constitución Política, indicó que el primer presupuesto que determina su configuración consiste en que el congresista no esté presente en la sesión; sin embargo, apuntaló que la asistencia se debe interpretar con flexibilidad, *“en el entendido de que es razonable que un congresista pueda retirarse de la sesión plenaria por motivos políticos, de salud, por cumplimiento de sus funciones en una comisión o por autorización de la mesa directiva o del presidente de la Corporación”*.

**1.3.6.** Con tales referentes conceptuales y normativos, conforme a lo previsto en el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, mencionó que las ausencias a las sesiones pueden excusarse: (i) por incapacidad física debidamente comprobada; (ii) por el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso; o (iii) por autorización expedida por la Mesa directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, precisando que la ausencia justificada, en tales eventos, no podrá ser contabilizada para pérdida de investidura por ausentismo, al igual que la inasistencia por fuerza mayor.

**1.3.7.** Con sujeción a las anteriores consideraciones, la Sala analizó el material probatorio obrante en el expediente, así:

**1.3.7.1.** En relación con los asuntos votados en las sesiones plenarias alegadas de inasistencia, encontró acreditado, lo siguiente:

En las ocho (8) sesiones reportadas en el primer periodo del año 2015 se votaron trámites de acto legislativo o de ley, por lo que todas son objeto de análisis para la pérdida de investidura. De las trece (13) sesiones reportadas con inasistencia en 2016, en diez (10) se votaron trámites

legislativos; en las tres restantes, correspondientes al 26 y 27 de septiembre, se votaron impedimentos, y la del 1 de noviembre de 2016, no se votaron asuntos relacionados con proyectos de acto legislativo, de ley, o mociones de censura, por lo que no contabilizan. De las veinte (20) sesiones reportadas para el primer periodo del 2017, en dieciocho (18) se votaron trámites legislativos y en las dos restantes, celebradas el 27 de septiembre y el 11 de octubre de 2017, se votaron impedimentos, por lo que estas últimas no se contabilizan.

**1.3.7.2.** En lo que tiene que ver con la justificación de las inasistencias a las sesiones plenarias en las que se votaron trámites legislativos, consideró:

- (i) De las ocho (8) ausencias objeto de análisis en el primer periodo del año 2015, seis (6) están justificadas con excusa médica (4, 18 y 25 de agosto) y con actuaciones realizadas en la Comisión de Investigación y Acusación (8 de septiembre y 1 y 9 de diciembre), validadas por la Comisión de Acreditación Documental; las dos (2) restantes, celebradas el 27 de octubre y el 11 de noviembre, no tienen justificación en excusa alguna.
- (ii) De las trece (13) inasistencias reportadas en el primer periodo de 2016, tres (3) están justificadas con excusa médica (8 y 29 de noviembre y 15 de diciembre) y cuatro (4) (2, 9, 23 y 24 de agosto), lo están parcialmente, con actuaciones realizadas en la Comisión de Investigación y Acusación, reconocidas por medio de un oficio expedido por el secretario de la Comisión de Acreditación Documental el 6 de septiembre de 2018, en respuesta a una solicitud presentada por el congresista, con excepción de las presentadas para justificar las ausencias del 23 y 24 de agosto. En las celebradas el 26 y 27 de julio, solo se votaron impedimentos y respecto de las ausencias a las sesiones del 30 de agosto, (12 y 13 de septiembre y 1° de noviembre), el Congresista no presentó excusas.
- (iii) De las dieciocho (18) sesiones, objeto de análisis en el primer periodo de 2017, siete (7) están justificadas con excusa médica (8 y 22 de agosto, 19 de septiembre, 7 y 14 de noviembre y 5 y 14 de diciembre) y once (11) lo están parcialmente, con actuaciones realizadas en la Comisión de Investigación y Acusación (1 y 16 de agosto, 12 y 26 de septiembre y 8, 9, 15, 20, 21, 22 y 23 de noviembre), reconocidas por la Comisión de Acreditación Documental, con excepción de las presentadas para justificar la ausencia en los días 14 de noviembre y 14 de diciembre.

**1.3.8.** Precisa el fallo materia de escrutinio que, conforme a la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, las excusas médicas presentadas para justificar la inasistencia a las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo o de ley, deben ser valoradas por el juez de pérdida de investidura en virtud de los principios de libertad probatoria, sana crítica y persuasión racional, aun cuando no hayan surtido el trámite previsto

en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso.

**1.3.9.** Con base en este derrotero, encontró válidas las excusas médicas, no sólo en tanto acreditan una situación justificativa del retiro de las sesiones, sino porque, además, *“fueron expedidas por el médico del congreso y no fueron tachadas en la actuación, lo que ratifica su valor probatorio”*.

**1.3.10.** En cuanto a los retiros de la sesión, que manifestó el Congresista haber realizado para cumplir funciones misionales de la Comisión de Investigación y Acusación, encontró la Sala que *“(…) encaja en la excusa válida denominada <<autorización expresa por la mesa directiva o el presidente de la respectiva Corporación>>”, en tanto “deben ser valoradas como autorizaciones expresas otorgadas con el propósito de atender funciones concernientes al ejercicio de su condición congresional”*.

**1.3.11.** Aclaró que, la prohibición de celebrar sesiones plenarias en forma simultánea con reuniones de otras comisiones, solo aplica para las comisiones constitucionales permanentes y no para las accidentales o legales, como es la Comisión de Investigación y Acusación. Por esta razón, la Sala Especial de Decisión estimó que Julián Bedoya Pulgarín *“(…) no incurrió en inasistencia de sus deberes constitucionales, en este sentido se comparte lo aducido por el congresista, su apoderado y el agente del Ministerio Público cuando expresan que la función a realizar tiene el mismo peso constitucional de la legislativa, toda vez que se asumía una función jurisdiccional”*.

**1.3.12.** En razón a lo anterior, concluyó que, como las ausencias no justificadas a sesiones plenarias en un mismo periodo no superan el mínimo de seis (6) previsto en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, la solicitud de pérdida de investidura es improcedente.

## **II. EL RECURSO DE APELACIÓN**

**2.1.** El demandante, en calidad de apelante único, centró su inconformidad en dos aspectos puntuales<sup>8</sup>:

**2.1.1.** Con referencia a los artículos 183 de la Constitución, 90 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 y la Resolución MD 0665 de 2011 de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Representantes, menciona la existencia de *“un procedimiento reglado para el trámite de las excusas”*, indicando que, las excusas que el Congresista presentó *“no cumplieron con el procedimiento establecido en tal Resolución”*, pues solo son válidas, aquellas que el Congresista presenta a la Secretaría General o a la Subsecretaría General, para que se emita un dictamen por la Comisión de Acreditación Documental, y de ésta a la Mesa Directiva para que tome una decisión final<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Folio 289 del cuaderno ppal.

<sup>9</sup> Folio 457 del Cuaderno Principal

**2.1.2.** En segundo lugar, advierte el recurrente -insistiendo en la certeza del argumento antes indicado-, que la Sala Especial de Decisión No 19 de Pérdida de Inversión, incurrió en “*una errada valoración jurídica y probatoria de la causal invocada*”, en tanto:

(i) Dio por sentado que el Congresista acreditó de manera simultánea a las sesiones de la Comisión de Investigación y Acusaciones, cuando estaba sesionando la plenaria de la Cámara, lo que no fue acreditado.

(ii) No es cierto que se dieron autorizaciones por parte de los Presidentes para que el representante se retirara de las sesiones, pues “*(...) no surtieron el procedimiento reglamentario ya citado*”.

**2.2.** El 24 de febrero de 2020, el Consejero Ponente admitió el recurso de apelación, y procedió, en el mismo acto, a correr traslado por el término de tres (3) días para que el demandado ejerciera su derecho de contradicción y el Ministerio Público rindiera concepto.

**2.3.** En su intervención, el apoderado del Congresista Bedoya Pulgarín, hizo referencia a la necesaria aplicación del *principio de doble conformidad* que, en su criterio, implica la improcedencia del recurso de apelación interpuesto, pues si se admite que un demandante pueda apelar una sentencia absolutoria de primera instancia y la segunda instancia decreta la pérdida de inversión del Congresista, dicha decisión violaría el citado principio, porque el ordenamiento jurídico no prevé una instancia adicional más allá de la Sala Plena que pueda conocer de la sentencia condenatoria y, así, eventualmente revocarla.

**2.4.** Con referencia a la jurisprudencia de esta Corporación, indica el opositor al recurso, que en los procesos de pérdida de inversión hay libertad probatoria, por lo que cualquier medio de prueba debe servir para demostrar que las inasistencias o retiros son o no justificados. De esta manera, las certificaciones médicas, las constancias de la Comisión de Acreditación Documental y de los Presidentes de la Cámara del periodo bajo examen, entre otros, son documentos que permiten demostrar que las excusas son válidas, resultando falso que por no haber sido publicadas en la Gaceta del Congreso, o no haber surtido el trámite previsto en la Resolución 665 de 2011, carezcan de validez.

**2.5.** Para soportar el anterior argumento, el opositor indica que la Resolución 665 no regula los eventos en que el Congresista se retira de la sesión ni el trámite de las excusas para justificarlas; situación advertida por la jurisprudencia de esta Corporación, y corroborada por la Comisión de Acreditación documental, que al atender una petición del Congresista Bedoya Pulgarín, indicó que la Ley 5ª de 1992 no establece un procedimiento administrativo para tramitar las constancias de retiro que se presentan con posterioridad al registro de asistencia a las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes.

**2.6.** Así, indica que las excusas por inasistencia se trataron conforme a la

Resolución 665 de 2011 y, en lo que atañe a los retiros de las sesiones, se tramitaron ante la Comisión de Acreditación Documental, resultando inexacto que se diga que no lo hizo, pues la documental acredita lo contrario, sin que el Parlamentario esté en la obligación de asumir las consecuencias adversas de que las excusas no fueran incorporadas a las Gacetas del Congreso.

**2.7.** Sobre el alegato del recurrente por ausencia de simultaneidad de las sesiones de la Cámara de Representantes y la Comisión de Investigación y Acusaciones, indica que no es cierto que el Congresista Bedoya Pulgarín hubiere pretendido acreditar haberse retirado para sesionar en la citada Comisión, pues lo hizo para atender actividades misionales de la citada Comisión, actividad para la cual acreditó, en soporte de su dicho, (i) providencias mediante las cuales adoptó decisiones en su calidad de integrante de la misma, (ii) actas de reuniones con los asesores asignados, y (iii) órdenes del día de la Comisión de Investigación y Acusaciones. De esta forma, asevera que, en virtud del principio de libertad probatoria, se acreditó que el Parlamentario fue autorizado para retirarse de algunas plenarios, asunto que no requiere ser demostrado a través de actos administrativos, Gaceta del Congreso, o grabaciones de las respectivas sesiones, como lo reclama el recurrente, al invocar el procedimiento de la Resolución 665 de 2011 para dotarlas de validez

**2.8.** Concluye el apoderado del Congresista, indicando que desarrollar funciones propias de una Comisión legal como la Comisión de Investigación y Acusaciones, es igual de importante que desarrollar la actividad legislativa propiamente dicha.

**2.9.** A su vez, el Ministerio Público, representado en esta instancia por la Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, rindió concepto de fondo indicando que no cualquier actividad realizada en el seno de una comisión legal sirve de excusa para dejar de asistir a la plenaria de la Corporación. Al lado de esto, menciona que la única excusa válida, es aquella que cuente con autorización del presidente de la Corporación debiendo seguir el trámite previsto en la Resolución MD 665 de 2011, manifestando que, en esta oportunidad, esa Agencia acoge la tesis del apelante, por lo que solicita se decrete la pérdida de la investidura del Congresista.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia de la Sala**

**3.1.1.** La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación presentado por el demandante, en contra del fallo de primera instancia de pérdida de investidura, proferido por la Sala Especial de Decisión N.º 19 de Pérdida de Investidura, excluida la participación de los Magistrados integrantes de tal Sala, conforme a lo previsto en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política, el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 34 del Reglamento Interno del Consejo de Estado<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Compilado por medio del Acuerdo No. 080 del 12 de marzo de 2019, publicado en el Diario Oficial 50913 del 1º de abril de 2019, en el que se incluyen, entre otros, el Acuerdo 011 del 31 de enero de 2018, por medio

**3.1.2.** Sin perjuicio de lo anterior, previo al estudio de los problemas jurídicos que plantea la apelación, en punto a la competencia de esta Sala y, en la medida que el asunto es debatido por el opositor al recurso, se impone abordar el estudio del cuestionamiento que se fórmula, a propósito de la improcedencia del trámite de la segunda instancia, ante la inminente violación de la garantía de la doble conformidad.

Desde un comienzo la Sala deja consignando que no comparte la mención del apoderado del Congresista, en el sentido de que el trámite del recurso es violatorio del principio de la doble conformidad, en tanto de llegarse a considerar que el Congresista está llamado a perder su investidura en el curso de la segunda instancia, no existiría otra que le permitiera al afectado hacer efectivo tal mandato, en procura de impugnar la determinación así tomada.

Claras y definitivas son las consideraciones que indican que el derecho de la doble conformidad, tiene aplicación restricta en el campo de la acción del Estado tendiente a la represión y sanción del delito, sin posibilidad alguna de extenderlo a los juicios en los que se debate la acción judicial del Estado en materia sancionatoria, frente al cual, operan otras garantías constitucionales circunscritas al reconocimiento que el legislador hizo en la Ley 1881 de 2018, al estructurar un proceso de doble instancia –garantía que se constituye en eje medular del debido proceso y derecho de defensa, en tanto permite que una misma controversia jurídica sea estudiada y decidida por dos operadores judiciales diferentes, en aras de la búsqueda de la mejor y acertada decisión judicial–.

Apuntala la anterior precisión, la noción del derecho de la doble conformidad judicial o doble conforme, que se presenta como garantía básica contemplada en el sistema universal de derechos humanos. Así, el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que *“toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”*. A su vez la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Colombia por medio de la Ley 16 de 1972, como parte del bloque de constitucionalidad por mandato del artículo 93 de la Constitución Política, recuerda que el Estado Colombiano se ha obligado, por medio de sus agentes, a respetar el ejercicio de los derechos contenidos en la Convención y evitar leyes o prácticas que resten su validez o eficacia.

Establece el artículo 8.2, literal h) de la Convención en cita, que toda persona inculpada de un delito durante el proceso, tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: *“[...] derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”*. Asimismo, dispone el artículo 14 inc. 5. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que: *“Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior conforme a lo prescrito en la ley”*.

---

del cual se conforman las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura de que trata el artículo 2° de la Ley 1881 de 2018 y se reglamenta su funcionamiento.



Este derecho tiene, entonces, como titular exclusivo, a la persona condenada por la comisión de un delito, quien está habilitado para solicitar la revisión del fallo que lo condena por primera vez.

De manera que la garantía de la doble conformidad, se proyecta en el escenario de las actuaciones que adelantan las autoridades judiciales por la comisión de un delito, no sólo porque así se desprende del claro tenor de la normativa internacional, sino también, en tanto tal garantía está llamada a incrustarse en los sistemas jurídicos de represión y persecución del delito, donde la acción del Estado está dotada de prerrogativas y poderes capaces de limitar, desde diversas perspectivas, algunos derechos del ser humano.

Sobre este entendimiento acerca del ámbito de aplicación del derecho a la doble conformidad, los instrumentos internacionales son claros, precisos, y recogidos con igual rigor por la Corte Constitucional en sus sentencias, a propósito de la citada garantía y el principio de la doble instancia. Así, por ejemplo, por constituir referente en la materia, en sentencia C-792 de 2014, se abordó el estudio de la problemática atinente a este tema; dijo la Corte Constitucional, lo siguiente:

*“ (...) **Ámbito de acción.** Tal como se desprende de la normativa reseñada, el derecho a la impugnación ha sido concebido para el proceso penal. Así, el artículo 29 del texto constitucional delimitó su alcance al aclarar que la prerrogativa en cuestión opera “en materia penal”, y al determinar que la facultad se ejerce respecto de la “sentencia condenatoria”, propia de este tipo de juicios. Por su parte, la CADH establece expresamente que esta prerrogativa está en cabeza de “toda persona inculpada de delito”. Y dentro de esta misma lógica, el PIDCP reserva este derecho a “la persona declarada culpable de delito”. De este modo, el escenario propio la facultad de impugnación es el proceso penal.*

*Esto se explica por la circunstancia de que es justamente en el contexto del juicio penal en el que el Estado despliega su mayor poder represivo, y en el que, por consiguiente, se produce una mayor potencial afectación de los derechos fundamentales, y por tanto, una garantía reforzada de defensa frente a los actos incriminatorios.*

*Por ello, las decisiones de los jueces constitucionales y de los organismos de los sistemas mundial y regionales de derechos humanos relativas al derecho a la impugnación, se han producido en este contexto específico. Así, en el marco del control abstracto, las decisiones de la Corte Constitucional en esta materia han tenido por objeto determinar la constitucionalidad de las disposiciones legales que de algún modo podrían implicar la limitación o restricción de la facultad de impugnación en el proceso penal. Cuestiones como la facultad del juez extraordinario de casación para revocar los fallos absolutorios de instancia e imponer una condena en esa etapa procesal[34], o la existencia de procesos penales de única instancia para el juzgamiento de niños entre los 12 y los 18 años[35] o para los aforados constitucionales[36], han constituido el escenario propio para el desarrollo jurisprudencial del referido derecho”. (subrayado fuera de texto)*

En esta misma determinación, la Corte Constitucional reitera su entendimiento sobre el ámbito restringido de aplicación de la figura de la doble conformidad, al contextualizar su análisis en el campo del Derecho Penal, lo cual es coincidente con el precisado en las instancias del sistema universal de protección de los derechos humanos<sup>11</sup>, mencionado al efecto, lo siguiente:

*“ (...) Asimismo, el Comité de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han circunscrito **esta prerrogativa al terreno penal**, y el examen sobre su vulneración en casos concretos se ha producido en este contexto particular. Así, en la Observación General No. 32 del Comité Derechos Humanos se definió el ámbito de acción de este derecho, aclarando que “la garantía (...) no se aplica a los procedimientos para determinar los derechos y obligaciones de carácter civil **ni a ningún otro procedimiento que no forme parte de un proceso de apelación penal, como los recursos de amparo constitucional**”.*

*Por su parte, las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos contenciosos referidas a este derecho, se han producido en este mismo escenario, y de manera uniforme y pacífica se ha circunscrito este derecho al ámbito penal. Es así como este tribunal ha determinado la responsabilidad de los Estados en casos en que la impugnación de un fallo condenatorio en contra de un civil es ejercido ante órganos que integran la estructura militar, en los que el juicio penal tiene una única instancia, en los que se obstaculiza la referida facultad porque no se notifica debidamente la sentencia condenatoria, o en los que el ordenamiento jurídico no permite controvertir un fallo que revoca una sentencia absoluta e impone la sanción penal por primera vez en la segunda instancia.” (resaltado fuera de texto).*

En esta línea, bien vale la pena distinguir entre la garantía de la doble instancia y el derecho de la doble conformidad pues, la primera, contenida en el artículo 31 de la Carta Política, dispone la regla general, en virtud de la cual, las decisiones judiciales, particularmente las sentencias, pueden ser impugnadas ante un juez superior; por su parte, el segundo, esto es, el principio de doble conformidad, exclusivo del ámbito del Derecho Penal, se expresa como aquella garantía de impugnar la primera condena, independientemente de la instancia en que ello ocurra.

---

<sup>11</sup> No obstante, vale la pena precisar, que la mención al derecho a la impugnación hecha en diversos fallos de la Corte, no siempre corrió con la precisión unívoca que sobre su contenido se ha dado en el concierto internacional, pues el mismo ha sido traído como base para la explicación de otros fenómenos como sucede, por ejemplo, en el caso del principio de la doble instancia, asunto en relación con el cual variada jurisprudencia postuló ese derecho en espacios distintas a los del derecho penal, como es, de manera concreta y específica, el derecho sancionatorio disciplinario, en tanto y cuanto no es dable admitir e determinadas circunstancias procesos de única instancia. (i) en la sentencia C-017 de 1996 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) se declaró la inexecutable de las disposiciones legales que establecían procesos disciplinarios de única instancia adelantados por la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos contra miembros del Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional o funcionarios o personal de organismos adscritos a tales entidades, por su participación, en el ejercicio de sus funciones, en actos constitutivos de genocidio y desaparición forzada de personas. El fundamento de la decisión se hizo radicar, entre otras cosas, en la potencial afectación al derecho a la impugnación; (ii) en la sentencia C-345 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se declaró la inexecutable de los preceptos legales que asignaban a los tribunales administrativos la competencia para conocer y resolver en procesos de única instancia, las demandas contra actos administrativos que imponen ciertas sanciones disciplinarias a funcionarios públicos de bajos ingresos, con fundamento, entre otras cosas, en la lesión que esto representa del referido derecho; (iii) en la sentencia C-213 de 2007 se declaró la inconstitucionalidad de las normas del régimen disciplinario de los odontólogos que impedían controvertir ante el superior jerárquico la decisión de imponer la sanción de censura, por la restricción que esto implica del derecho a la impugnación.

Al hilo de lo dicho, y conforme al marco constitucional analizado, el legislador afirmó el principio de la doble instancia, en los procesos de pérdida de investidura bajo la Ley 1881 de 2018, con la finalidad de ofrecer garantía de corrección del fallo judicial y, en general, la existencia de un proceso judicial gobernado por la certeza, la rectitud y la justeza.

Este principio, sin duda, es realizador de los derechos fundamentales al debido proceso y defensa, sin que pueda controvertirse su observancia, acusándolo, como lo hace el opositor en este proceso, de observar, en el derecho a la doble conformidad, un potencial elemento perturbador que desconozca la plenitud de sus atributos, pues esta última figura es ajena al proceso que prevé la ley 1881 de 2018; de esta forma, el argumento así planteado, es una sinrazón para enervar la competencia de esta Sala, pues el derecho de los sujetos intervinientes, se sitúa en el ámbito de la doble instancia, para que la decisión que lo defina, se emita el marco de la garantía de la corrección judicial, aspecto que compromete la vigencia de la ley y los derechos y demás garantías reconocidos en favor de ambas partes por la Carta Política, aspectos todos ellos inscritos en la tarea misional que el constituyente asignó al Consejo de Estado, al estatuirlo en la más alta instancia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

**3.1.3.** Puntualizado lo anterior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, estima que la configuración legal del proceso de pérdida de investidura le habilita para adoptar la decisión que vía recurso de apelación ha impulsado el ciudadano José Iván Ramírez Suárez, sin que la decisión que llegue a tomarse pueda ser considerada como elemento perturbador de los derechos y garantías del Congresista, cuyo comportamiento está sometido al escrutinio de esta Judicatura por mandato expreso y directo del Constituyente.

## **3.2. El objeto de la apelación**

**3.2.1** Verificados los motivos de inconformidad del apelante, se procede a examinar si las excusas que acreditó el Congresista demandando, no podían ser valoradas al haber dejado de seguir el procedimiento previsto en la Resolución 665 de 2011 de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Representantes, acusación sobre la que gravita la censura presentada por el ciudadano Ramírez Suárez, tal como se ha reseñado.

La Sala, dirige su atención inicialmente a este examen, comoquiera que de allí derivará la procedencia o no de la rectificación de la sentencia que clama el apelante. Así, y solo en caso de encontrar que la formalidad procedimental que asegura el recurrente, efectivamente se imponía sobre los medios de prueba aducidos por el Congresista inculcado, se abrirá paso a la tarea de verificar su conformidad con la ritualidad indicada.

En esta línea, recuerda la Sala que los argumentos del recurrente frente al fallo objeto de reproche, se constituyen en límites que demarcan la actividad judicial de esta Corporación en segunda instancia; en consecuencia, y conforme lo establece

el artículo 320 del C.G.P., norma aplicable por autorización expresa de la Ley 1881 de 2018 (art 21), la competencia que ahora se ejerce está sujeta a los motivos de disenso planteados por el apelante único, y a las reglas legales aplicables al tema objeto de la decisión.

**3.2.2.** Para resolver el problema jurídico así planteado, se abordará el estudio del derecho de defensa y su relación con la actividad probatoria de los sujetos comprometidos en el juicio de pérdida de investidura.

Es de anotar que no se hará mención directa a otros elementos, tales como la naturaleza del juicio de pérdida de investidura, o el análisis de los presupuestos de la causal de pérdida de investidura prevista en el ordinal segundo del artículo 183 de la Constitución Política, salvo para analizar la regla de validez de la actividad probatoria desplegada por las partes, pues con estricta sujeción a la competencia que ya se ha definido, a esta Sala le está vedada la renovación de todo el juicio, en tanto que, de lo que se trata, es de revisar la sentencia en los aspectos que señala el apelante, comprendidos en ellos, las razones que expresa el opositor para desestimarlos.

**3.2.3.** En apretada síntesis, se entiende que la pérdida de investidura es una acción pública que puede ser ejercida por cualquier ciudadano para reprochar la conducta del Congresista que, (i) incurra en violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o en conflicto de intereses, (ii) en incumplimiento del deber de asistencia a sesiones plenarias, (iii) en la indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias, o, (iv) por no tomar posesión del cargo para el que fue elegido por votación popular.

De manera concreta se expresa como un (i) mecanismo judicial, (ii) de control político y (iii) de especial naturaleza sancionatoria. Por lo mismo, Implica un juicio de responsabilidad subjetiva, del que, en consecuencia, sólo puede derivarse sanción de pérdida de investidura cuando el Congresista, con su conducta dolosa o gravemente culposa<sup>12</sup>, hubiere incurrido en una de las causales ya referidas.

La naturaleza sancionatoria de la pérdida de investidura y su condición de juicio de responsabilidad subjetiva impone la observancia de todas las garantías del derecho al debido proceso, en especial, las relativas a la legalidad de los tipos, la interpretación taxativa y restrictiva de las causales, el respecto del derecho de defensa y contradicción, y con éste, el derecho a probar.

**3.2.4.** El elocuente título de la obra, "*El derecho a probar es elemento esencial de un proceso justo*"<sup>13</sup>, pone de relieve que esta máxima, cuyas raíces se encuentran en la misma génesis de la noción del debido proceso, se constituye en elemento inescindible de las garantías fundamentales a las que se encuentra sujeta la actividad judicial. Rememora la Sala, al indagar por su origen, aquel pasaje de la

---

<sup>12</sup> Artículo modificado por la Ley 2003 de 2019, publicada en el diario oficial No. 51142 del 19 de noviembre de 2019.

<sup>13</sup>REYNALDO, Bustamente Alarcón, Editorial: Olejnik, Plaza de edición: Buenos Aires, Argentina Fecha de la edición: 2018

Carta Magna que proclamaba que “ningún hombre libre será detenido, ni hecho prisionero puesto fuera de la ley o exiliado, ni en modo alguno arruinado, ni iremos ni mandaremos a nadie contra él, excepto el juicio de sus pares según la ley de la tierra” . El debido proceso así enunciado, ha pasado de generación en generación, bajo diferentes denominaciones, trasladándose al nuevo mundo para erigirse como elemento basilar de la teoría de los derechos fundamentales y del establecimiento y consolidación de los instrumentos internacionales, como un derecho humano.

Habrà de subrayarse que, el debido proceso, es un derecho bidimensional, pues se expresa como garantía sustancial y formal; así, en primer lugar, exige que los actos de poder de las autoridades establecidas, sin restricción, sean justos, acordes con los valores superiores, los derechos fundamentales, y todo bien constitucional merecedor de la tutela de parte de los Estados y sus autoridades. Desde la perspectiva formal, en segundo lugar, el debido proceso se presenta como elemento condicionante de la estructura de cualquier proceso, incrustándose en el propio enunciado del derecho de acción, para proyectarse como aquella garantía según la cual, nadie puede ser afectado en un derecho, si no es a consecuencia de un proceso previo, en el que se garantice el derecho de defensa y, en éste, con superlativa trascendencia, el derecho a probar, entre otros.

El derecho a probar es, entonces, elemento nuclear del derecho fundamental al debido proceso y, por tanto, es destinatario de su misma tutela por parte de las autoridades judiciales. Su carácter especialísimo, permite pasar de la afirmación a la convicción y con esto, a la realización de la ley y los fines que con ella se persiguen. No de otra manera la diferencia entre las conjeturas y la certeza del derecho, se basa en el viejo aforismo que dice “*que tanto vale no tener un derecho como tenerlo y no poder probarlo*”, además de lo cual, recordando a Planiol y Ripert, “*la prueba vivifica el derecho y lo hace útil*”<sup>14</sup>.

**3.2.5.** Estas breves reflexiones, sirven para poner de presente que el derecho a probar es elemento sustantivo y nuclear del juicio del pérdida de investidura, pues desde el propio enunciado constitucional del artículo 183, se determina, por ejemplo, en relación con las causales 2 y 3, atinentes a la inasistencia a reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, o mociones de censura, o por no tomar posesión del cargo, que no dará lugar a tal sanción cuando se presente una circunstancia de fuerza mayor, hipótesis que solo es merecedora de considerarse, en tanto sea permitido activar la garantía constitucional ya reseñada.

**3.2.6.** La jurisprudencia de esta Corporación en punto al estudio sobre este derecho, se ha referido de manera indirecta, mencionando que, en los juicios de pérdida de investidura, operan las reglas de libertad probatoria, pues con sobradas razones, a propósito de la causal segunda contenida en el artículo 183 de la Constitución Política, la inasistencia que dará paso a la pérdida de investidura solo será aquella que no esté justificada, lo que en últimas, equivale a decir,

---

<sup>14</sup> En tratado Practico de derecho civil Francés T VII Las obligaciones, segunda parte traducción de Mari Días Cruz, Ed La Habana; Cultural S.A.

aquella carente de prueba sobre una real, efectiva y admitida prueba del hecho o circunstancia que la justifica.

**3.2.7.** De manera no siempre tan afortunada, la doctrina que se ha venido construyendo sobre el derecho a probar, en los juicios de pérdida de investidura, se ha focalizado en el análisis de las formalidades de las excusas que justifican la inasistencia, relegando a un segundo lugar, el análisis de los hechos que con ella se pretende acreditar, que es lo verdaderamente relevante.

Frente a ellas, al medio de prueba se la ha dado un fin en su mismo, cuando de lo que se trata es de observar el hecho que con ellas se pretende acreditar; aunque no se trata de hacer a un lado aquella premisa que indica que las pruebas deben ser llevadas a juicio, con los requisitos establecidos en la ley procesal que regulan aspectos de oportunidad y modo, en los cuales, cabe la observancia de las exigencias intrínsecas y explícitas de la prueba, que son las que le confieren legitimidad.

**3.2.8.** El derecho a probar, entonces, comprende como elementos fundamentales, las prerrogativas que tiene su titular para que las pruebas se admitan y valoren conforme lo imponen las reglas del debido proceso. Tal derecho se activa solo en el escenario de los procesos administrativos o judiciales en los que se debatan conflictos de derechos o intereses, pudiéndose ofrecer por su titular los medios de convicción fáctica que guarden una estrecha relación con los hechos que sustentan la pretensión o la defensa, y con acatamiento a la idoneidad que el legislador fijó de manera previa sobre el tipo de medios probatorios que son admisibles para acreditar una circunstancia específica.

Así, la oportunidad en su ejercicio, la pertinencia y la idoneidad o conducencia de los medios de prueba, son expresiones concretas que a la vez que lo explicitan, condicionan en su ejercicio el derecho que se viene comentando.

**3.2.9.** Las notas precedentes sobre el derecho a probar, han estado presentes en la base de las diversas consideraciones que esta Corporación ha hecho sobre el derecho de defensa y de contradicción, cuando se ha abordado la naturaleza sancionatoria del proceso de pérdida de investidura, su connotación como juicio subjetivo de responsabilidad y las facultades que tienen las partes involucradas para desplegar en materia probatoria todas las prerrogativas y facultades que le concede el ordenamiento jurídico.

Así, ubicados en este marco conceptual, la pregunta que se hace la Sala es, si acierta el recurrente cuando afirma que en los juicios de pérdida de investidura solo son admisibles las excusas que el Congresista ha sometido al trámite previsto en la Resolución 665 de 2011 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.

La respuesta no podrá ser otra: en esta materia no existe tal condicionamiento; no solo porque un acto administrativo como el indicado carece de la aptitud para

elevanto a la categoría que reclama el recurrente las pruebas en el juicio de pérdida de investidura, sino en tanto la estructura normativa de este juicio así no lo regla.

**3.2.10.** Habrá de recordarse que son requisitos intrínsecos de la prueba la utilidad del medio de prueba, la pertinencia o relevancia del hecho objeto de prueba, la ausencia de prohibición legal para investigar el hecho, y la conducencia del medio a utilizar.

La noción de conducencia de la prueba implica, entre otras consideraciones, que el medio de prueba esté autorizado o por lo menos no prohibido por la ley, como sucede en aquellas situaciones en las que se adopte un sistema de tarifa legal<sup>15</sup>. Así, podrán existir eventos en los que la ley señala que determinados hechos solo podrán ser acreditados con ciertos y determinados medios probatorios, como sucede de cara a la acreditación del derecho de propiedad, respecto del cual, el legislador ha fijado requisitos sustanciales para la existencia del acto, los cuales se proyectan, a la vez, como elemento de prueba de su existencia. Existirán otras oportunidades en las que el legislador habrá definido, que solo proceden ciertos medios probatorios. Así, el juez al analizar la conducencia del medio de prueba deberá percatarse acerca de la existencia de una norma jurídica que impida el uso de ciertos medios probatorios.

¿Y, qué acontece en el proceso de pérdida de investidura?

**3.2.11.** La estructura normativa del juicio de pérdida de investidura, en relación con la causal estudiada, tiene tres componentes: un componente constitucional, uno legal y uno reglamentario.

En la cúpula normativa se encuentra el postulado recogido en el artículo 183 constitucional. Aquí, con referencia a los principales valores de quien está llamado a representar al pueblo, se estatuyen las hipótesis en las que, ante su grave trasgresión, el Congresista pierde su investidura.

El artículo en mención recuerda que la honestidad, la probidad, la responsabilidad, la imparcialidad y el cumplimiento, son cualidades que se erigen como elementos nucleares del código de conducta de un Congresista, pues en ellos se legitima la representación que detenta.

Así, cada una de las hipótesis que dan lugar a la pérdida de la investidura, envuelve una actividad probatoria a cargo de quien la alega, y de contera, también para quien la niega.

Tratándose de las causales 2 y 3, el constituyente estatuyó una causal específica de exoneración, la fuerza mayor, como causa extraña, que se superpone a la

---

<sup>15</sup> Sobre esto ha insistido la Corte Constitucional: “Sea lo primero advertir que en nuestro sistema procesal colombiano, no existe tarifa legal probatoria... La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha abordado el tema al señalar que impera la libertad probatoria adoptada por nuestro régimen procesal civil, que abandonando el sistema de tarifa legal ha acogido desde 1971 el principio de la libertad de la prueba, el principio inquisitivo en la ordenación y práctica de las pruebas y el principio de la evaluación o apreciación de la prueba según las reglas de la sana crítica.” T-1066/07, entre otras.

voluntad del Congresista, en tanto le impide asistir a las reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, o mociones de censura, o a tomar posesión del cargo. Frente a estas causales podría decirse que el hecho objetivo de no asistir a las sesiones o no posesionarse, está llamado a constituirse como causal de pérdida de investidura – siempre que reúna los demás condicionamientos previstos en la norma-, salvo que a la voluntad del Congresista para asistir o tomar posesión, se hubiera antepuesto la fuerza mayor, caso en el cual está a su cargo la prueba, pues en esta materia no hay razones para no estimar que la prueba de la fuerza mayor corresponde al que la alega.

**3.2.12.** En un segundo nivel normativo, se encuentra el reglamento del Congreso, contenido en la Ley 5ª de 1992, que en punto a la pérdida de investidura por la causal segunda del artículo 183 Constitucional, prescribe un sistema en el que la actividad exculpatoria se basa no solo en la simple acreditación de la ausencia de culpa, sino que exige la prueba positiva de circunstancias modales y justificativas de la inasistencia del Congresista. Así, el artículo 90 prescribe que la inasistencia estará justificada, solo en tanto y cuanto, se acredite una cualquiera de las siguientes hipótesis :

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

En concordancia con el numeral 3 antes indicado, la ley prescribe las competencias de la Mesa Directiva y del Presidente de cada una de las Cámaras, para excusar la inasistencia de los Congresistas a sesiones. Tales preceptos, son los siguientes:

- Permisos no remunerados que concede la Mesa Directiva conforme al artículo 274 de la ley
- Autorización de comisiones oficiales (motivo del que se ocupa expresamente el numeral 2 del artículo 90).
- Autorizaciones que puede conferir el Presidente de la Cámara a los representantes, de conformidad con los artículos 124 y 293 de la ley 5ª de 1992, aunque estas son autorizaciones para abstenerse de votar, no para el retiro del Congresista de la sesión.

Al lado de estas tres, esta Corporación Judicial ha entendido, que también cabe el retiro del Congresista de las sesiones por causa de las decisiones de las bancadas, en ejercicio del derecho a la oposición.

Las anteriores hipótesis, previstas en la Ley 5ª de 1992, en cuanto justifican la inasistencia del Congresista a todo tipo de sesiones, prestan mérito por sí mismas para excusar tal inasistencia a aquellas en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o de moción de censura, y por tanto, impiden la activación de la causal de pérdida de investidura fundada en este mismo supuesto.



Habr  de precisarse, además, que el artículo 90 citado no hace referencia a un nuevo medio de prueba, es decir, a “las excusas”, pues en realidad a lo que se refiere es a la prueba de los hechos que exculpan o justifican la inasistencia del Congresista.

En este segundo nivel también se encuentra la Ley 1881 de 2018, en la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, y se define el término de caducidad de la acción, entre otras disposiciones. Aquí, con relevancia para los fines de esta decisión, se determina que el juicio de pérdida de investidura, es un juicio de responsabilidad subjetiva, por lo cual el congresista, en su defensa, “*Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes*”, sin más advertencias sobre los medios de prueba admisibles, salvo para indicar que ante la naturaleza breve y sumaria de este proceso, “*Cuando el Congresista pretenda hacer valer dentro del proceso una prueba pericial, deberá aportar el dictamen con la contestación de la demanda*” (art 9).

**3.2.13.** Como tercer componente de la estructura normativa de la pérdida de investidura, se encuentran las Resoluciones expedidas por las Mesas Directivas de la Cámara de Representantes y el Senado, para reglamentar, en su orden, la declaración de la inasistencia injustificada de los Representantes a la Cámara a las sesiones de la Corporación y su correspondiente descuento en la nómina, así como el procedimiento para el trámite de las excusas y descuentos de nómina de los Senadores de la República.

Por su origen, tales actos administrativos, contenidos en la Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014, son producto del ejercicio de una función administrativa de las citadas Mesas Directiva a que se refieren los numerales 1 y 10 de artículo 41 de la ley 5  de 1992, y como tal, se hacen partícipes de las notas distintivas de los reglamentos, en tanto se orientan a permitir la aplicación de la ley, y eso se hace necesario para su debida ejecución. Por su contenido, reglamentan los artículos 90 y 271 de la ley 5  de 1992, el primero ya reseñado, y el segundo en tanto y cuanto prevé 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*”.

Es sobre la inobservancia de la Resolución 665 de 2011 que el apelante funda su malestar con la decisión de la Sala Especial de Decisión, para indicar que las circunstancias justificativas de que habla la ley para excusar la asistencia a una sesión en la que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, *solo podrá ser acreditada con excusas que hubieren surtido el trámite previsto en este acto administrativo.*

**3.2.14.** Para la Corporación, la sola denominación de acto administrativo que usa para distinguir a la Resolución 665 de 2011, deja entrever que no comparte la premisa del impugnante para signarle la connotación de cuerpo normativo que establece una ritualidad probatoria en materia de excusas válidas y admitidas,

pues con independencia de los hechos concretos que han motivado el presente juicio, no resulta admisible aceptar que un acto reglamentario pueda erigirse en referente normativo, como el indicado por el impugnante.

Variadas son las razones para considerar lo anterior, que van desde la naturaleza administrativa del acto, su connotación reglamentaria, esto es, ubicada al interior de la ley a la que asiste para que pueda ser ejecutada, y finalmente, en tanto y cuanto, el objeto y fin para el que fue expedida, no corresponde al de establecer un estatuto probatorio para regular el sistema de prueba o conducencia de la prueba en los juicios de pérdida de investidura, sino como lo dice su epígrafe, para determinar las consecuencias salariales y prestacionales ante la inasistencia injustificada de los Congresistas a las sesiones del Congreso en las que se voten proyectos de acto legislativo, proyectos de ley o mociones de censura.

Afirmar lo contrario, equivaldría a aceptar el establecimiento, mediante reglamento, de un sistema de la tarifa legal o prueba tasada, en el cual se fijaría el valor de las pruebas en el juicio de pérdida de investidura por su ritualidad, trámite u oportunidad, asunto que se presenta como un despropósito en esta delicada materia.

**3.2.15.** Sin perjuicio de lo anterior, la Sala tampoco quiere soslayar que tal reglamentación pueda servir como criterio auxiliar para la valoración probatoria llamada a efectuarse en los juicios de pérdida de investidura, tal como se infiere del texto del propio artículo 271 de la ley 5ª de 1992, al tenor del cual, las decisiones que adopten las mesas directivas de las Cámaras, en punto a la pérdida de salarios y prestaciones, por no acudir a la sesiones de las plenarias, podrá ser valorado por la autoridad judicial para efectos de determinar la desinvestidura, cuando concurren los demás elementos normativos del tipo que sanciona tan reprochable conducta.

**3.2.16.** Así las cosas, no se considera, como lo expresa el recurrente, que las excusas que no cumplan con el procedimiento establecido en la Resolución 665 de 2011 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, no son válidas para demostrar, en sede del juicio de pérdida de investidura, circunstancias justificativas de la inasistencia que sanciona el numeral 3 del artículo 187 constitucional.

**3.2.17.** Para abundar en razones, habrá de recordarse, además, que dada la naturaleza sancionatoria del proceso de pérdida de investidura, es importante clarificar la forma en que se encuentra distribuida la carga de la prueba, así como el principio que acoge el ordenamiento jurídico en materia de valoración probatoria.

**3.2.18.** En relación con la primera cuestión, la aplicación del principio “*onus probandi incumbit actori*” acogido en el artículo 167 del C.G.P., mueve a decir que corresponde al solicitante de la pérdida de investidura, la demostración de la conducta que reprocha al congresista acusado, tanto en lo que atañe a sus elementos objetivos, como en lo referente al elemento subjetivo del dolo o de la

culpa grave. En simétrica forma, pesa sobre quien aduce en su defensa el acaecimiento de un motivo que justifica su inasistencia a las sesiones, la carga de acreditar aquellos motivos que el legislador válidamente ha aceptado para su exculpación.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido unívoca y constante en señalar que, en el proceso de pérdida de investidura, rige el principio de libertad probatoria, y por lo tanto, 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.

Por supuesto que, en esta materia, operan las reglas de pertinencia y conducencia, de tal manera que compete al Juez del caso, no solo su evaluación en esa perspectiva, tarea en la que puede servirse de aquellos documentos que, conforme a la Ley 5ª de 1992, dan cuenta del trámite de las actuaciones adelantadas en las sesiones.

Así, por ejemplo, la normativa de esa ley, que tiene por objeto la regulación del trámite pertinente para el llamado a lista para verificación del quorum constitucional, prescribe que el secretario de la Cámara legislativa debe dejar constancia en el acta, de los nombres de los congresistas asistentes y de los ausentes, agregando, respecto de estos últimos, el registro de las razones de la excusa por ellos invocada, con su transcripción textual. Tales excusas por inasistencia, prescribe, deben ser enviadas a la Comisión de acreditación documental de la respectiva Cámara.

En el mismo sentido, viene relevante advertir que el acontecer de las sesiones se documenta en actas, y las actas de las reuniones plenarios deben ser publicadas en la Gaceta del Congreso.

Por tanto, el análisis de las pruebas que se presenten para dar cuenta de los motivos que excusarían la inasistencia del Congresista a las sesiones calificadas por el artículo 183.2 de la Constitución, cuando estos se revelen insuficientes como medios para acreditar tal circunstancia, puede hacerse consultando variados medios probatorios, en tanto su acreditación sea conducente para acreditar el hecho que con ellos se pretende probar.

**3.2.19.** Al lado de la libertad probatoria, está el sistema de valoración de la prueba en sede judicial, que no es otro que el mismo establecido bajo nuestro sistema normativo, de libertad de apreciación y juicio.

**3.2.20.** Las precisiones que anteceden sirven, entonces, para distinguir que una cosa son los fines para los que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes reglamentó el trámite de las excusas (Resolución 0665 de 2011), de los fines para los que la ley 1881 de 2018 rituló el proceso de pérdida de investidura.

Aquellos están relacionados con efectos estrictamente laborales y entrañan obligaciones y cargas para los servidores públicos, de modo que la inobservancia de las cargas que soportan, no puede prestar causa para sancionarlo con la pérdida de investidura.

Importa decir, sin embargo, que aunque algunas decisiones han considerado que tal reglamentación no regula el trámite de las excusas cuando el Congresista se retira de la sesión, y otras, en precisión de esto, no ven restricción para que en “... 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”<sup>16</sup>, lo cierto es que, en ninguno de los eventos analizados, la falta de dicho trámite puede restar validez a las excusas que acusen este déficit, pues tal entendimiento viene contrario al *derecho de prueba* ya explicado. Así, será esta jurisdicción, en cada caso concreto, tal como lo hizo la Sala de Decisión No 19 en el proveído impugnando que, 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 los motivos que válidamente están llamados a excusar la inasistencia del Congresista.

**3.2.21.** Definido lo anterior, la Sala no descenderá al análisis formal de los medios de prueba traídos por el Congresista al proceso para verificar su conformidad en consideraciones de forma y oportunidad con el reglamento al que hace mención el apelante, pues es labor que escapa no solo a su competencia conforme se ha indicado, sino, de manera particular, a la lógica y fundamento de la determinación que ha fundamentado y que se apresta a tomar.

**3.2.22.** En segundo lugar, el recurrente, al exponer las razones de inconformidad con el proveído recurrido, acusa a la sentencia proferida por la Sala Especial de Decisión No. 19 de Pérdida de Investidura, de haber incurrido en *una errada valoración probatoria y jurídica*. Así, indica que la Sala dio por hecho que el Congresista asistió de manera simultánea a la Comisión de Investigaciones y Acusación de la Cámara de Representantes, mientras sesionaba la Plenaria de la Cámara; en segundo lugar, vuelve a indicar que las excusas aducidas por el Congresista, no surtieron el trámite previsto, esta vez, con referencia al párrafo del artículo 90 del Reglamento del Congreso.

Frente al último de los aspectos indicados, la Sala aprovecha las aún frescas ideas que acaba de expresar, para indicar que se abstendrá de volver sobre el alegado establecimiento de un sistema de tarifa legal probatoria, precisando que la mención que hace el párrafo del artículo 90 hace referencia al dictamen que emitan las mesas directivas de las cámaras en el marco de sus competencias, que no son las mismas del Consejo de Estado de cara a un juicio de pérdida de investidura.

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 27 de marzo de 2019, CP Roberto Serrato Valdez, rad 11001031500020180215101(PI)

**3.2.23.** En lo que atañe a que la sentencia dio por probada la asistencia “*simultanea*” del Congresista a las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y de la Comisión de Investigación y Acusaciones, la evidencia que ofrece el proveído recurrido a la Sala, incluidas las referencias a lo que fue el derrotero de la defensa del Congresista, es distinta pues, sin duda, el curso probatorio que se siguió en la sentencia -se insiste- a partir de lo se fijó como tema de prueba por la defensa, siempre apuntó a verificar los hechos que se propuso acreditar su apoderado, al indicar que se retiró para cumplir con tareas misionales derivadas con su calidad de miembro de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes.

Además, entiende la Sala que, con un contexto de fondo y general, el tema de la asistencia a sesiones *simultáneas*, se derivó de que tal temática fue traída a juicio por el actor y el Ministerio Público, quienes en trámite de la audiencia pública de que tratan los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018, vinieron a referir la mención hecha por la Corte Constitucional en la sentencia C-740 de 2013.

Así, al abordar el estudio de esa temática, el fallo no pretendió consignar una realidad distinta a la que el mismo texto deja en evidencia, y es que el Congresista se retiró de las sesiones plenarias para atender asuntos relacionados con su calidad de miembro de la Comisión de Investigaciones y Acusaciones, como se ha mencionado. Así se lee de manera íntegra y no parcial en el texto, cuyos apartes pertinentes se transcriben para mayor claridad:

*“De igual manera, los retiros **para cumplir asuntos** en la Comisión de Investigación y Acusaciones deben ser valoradas como autorizaciones expresas otorgadas con el propósito de **atender funciones concernientes al ejercicio de su condición congresional**. En otras palabras, encaja en la excusa válida denominada «autorización expresada por la Mesa Directiva o el presidente de la respectiva Corporación.*

*Sin perjuicio de lo anterior, se hace necesario analizar si entre las obligaciones y deberes de los congresistas debe primar la asistencia a las sesiones plenarias sobre la concurrencia a las comisiones legales, esto teniendo en cuenta que la Ley 5.ª de 1992 establece en su artículo 93 que «Las Comisiones Permanentes tendrán sesiones en horas que no coincidan con las plenarias, con las características que señala el presente Reglamento», instituyendo una clara prohibición entre la realización de sesiones simultáneas de comisiones permanentes y la respectiva plenaria.*

*La Corte Constitucional en sentencia C-740 de 2013 indicó sobre el tema que «La principal razón que explica la prohibición de sesiones simultáneas de una comisión y de la respectiva plenaria es la necesidad de permitir a los miembros del Congreso cumplir con todas las obligaciones y compromisos derivados de su alto cargo, especialmente las de asistir a cada una de las sesiones a las que fuere citado con el fin de tomar parte en el ejercicio de las funciones congresuales atribuidas a las cámaras legislativas.»*

*No obstante, la propia Corte a través de sentencia C-298 de 2016 ha señalado que la concurrencia de las Plenarias con otro tipo de comisiones distintas a las*

*permanentes como lo son las accidentales o legales, no están prohibidas expresamente por el ordenamiento jurídico. Por esta razón el congresista Julián Bedoya Pulgarín al asistir a la Comisión de Investigación y Acusaciones no incurrió inasistencia de sus deberes constitucionales, en este sentido se comparte lo aducido por el congresista, su apoderado y el agente del Ministerio Público cuando expresan que la función a realizar tiene el mismo peso constitucional de la legislativa, toda vez que asumía una función jurisdiccional.*

*En síntesis, el hecho de haber exhibido excusas para retirarse de las reuniones plenarias debe ser valorado en la medida en que ellas hayan sido presentadas en el Congreso, razón por la cual, las sesiones de las cuales se retiró temporal y permanente, respecto a las cuales fueron allegadas los elementos probatorios relacionados con anterioridad, no pueden ser contabilizadas para la configuración de la causal, porque corresponden a situaciones autorizadas por la Ley.” (Resaltado fuera de texto).*

**3.2.24.** De manera entonces, que el supuesto que alega el recurrente por *errada valoración probatoria*, no está acreditado, pues la sola lectura de la sentencia que es materia de análisis, no ofrece evidencia acerca de que la Sala de Decisión No 19 se apartó de los hechos que consideró como debidamente probados, y menos aún, que se hubiere basado en pruebas no admisibles o que hubiere incurrido en un juicio de incongruencia entre lo probado y lo resuelto, o porque hubiere tenido en cuenta elementos probatorios ajenos al asunto debatido en el proceso o, finalmente, porque hubiere tenido como probados hechos sin soporte probatorio dentro del proceso, descontando, además, que no dejó de valorar ningún medio de prueba aportado por el demandante.

**3.2.25.** Las consideraciones que anteceden, son suficientes para desestimar el recurso de apelación interpuesto, como se decidirá en la parte resolutive de este proveído, debiéndose advertir por la Sala, una vez más que, en consecuencia, es improcedente descender al estudio de los medios de prueba expuestos por las partes y tenidos en cuenta para la adopción de la determinación que se analiza, pues como se indicó renglones arriba, en esta materia debe tenerse en cuenta el artículo 320 del CGP, conforme al cual, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida en relación con los reparos concretos que ha expuesto el apelante, tarea de la cual ya se ha ocupado la Sala, con el resultado indicado.

### **3.3. Petición especial**

Estando en consideración de la Sala el estudio del proyecto, el día 16 de Julio de 2020, el apoderado del Congresista presentó escrito dirigido a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en el que solicitó la realización de audiencia pública ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, para dar a conocer directamente los argumentos de la defensa, indicando que la falta de previsión normativa en la Ley 1881 de 2018, relacionada con una segunda audiencia, como la solicitada por él, no obsta para que ella se lleve a cabo.

En su solicitud, el apoderado presenta una síntesis de las actuaciones procesales adelantadas en esta actuación y destaca la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda en forma unánime. Llama la atención sobre el cambio de postura del Ministerio Público que en primera instancia solicitó denegar la acción y, en segunda instancia, solicitó lo contrario, lo que califica de “extraño giro”. Afirma que la conducta que se endilga al Congresista no se adecua a los elementos de tipicidad de la causal de pérdida de investidura por inasistencia o “ausentismo” porque el retiro de las sesiones contó con la autorización de los presidentes de la Corporación Legislativa, y porque las excusas presentadas fueron validadas por la Comisión de Acreditación Documental, razones estas que, afirma, desvirtúan la configuración del elemento objetivo de la causal, más aún si se tiene en cuenta que en este caso no aplica lo previsto en la Resolución 0665 de 2011. Adicionalmente, indica que el elemento subjetivo tampoco se configura porque el congresista actuó de buena fe, dado que el retiro de las sesiones fue autorizado previamente por el presidente de la Cámara de Representantes de la época.

Por su parte, el demandante también radicó, el 21 de julio de 2020, escrito para manifestar su oposición a la solicitud de audiencia pública presentada por el apoderado del Congresista y expuso, para fundamento de su resistencia, que las etapas procesales son preclusivas y que el procesado contó con oportunidades para su defensa.

En relación con la procedibilidad de la audiencia, objeto de la solicitud referida, la Sala observa que, tal como lo advirtió el apoderado del Congresista acusado, la Ley 1881 de 2018 contempla la realización de una única audiencia pública dentro del trámite de la pérdida de investidura, audiencia que tiene lugar en la primera instancia, ante la Sala Especial de Decisión, dentro de los dos días siguientes al vencimiento del término dispuesto para la práctica de pruebas. Dicha audiencia se llevó a cabo en este proceso, el 17 de octubre de 2019, con participación del solicitante de la pérdida de investidura, del Agente del Ministerio Público y del Congresista junto con su apoderado. A su vez, el trámite procesal prescrito para la segunda instancia por el artículo 14 de la ley en cita, no contempla la realización de audiencia pública alguna.

De acuerdo con lo anterior, la Sala se abstendrá de ordenar su práctica, y así lo hará constar en la parte resolutive de esta providencia.

#### **IV . DECISION**

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**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud elevada por la parte demandada para la realización de una audiencia pública ante la Sala Plena de lo Contencioso

Administrativo, conforme se indica en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por la Sala Diecinueve Especial de Decisión de Pérdida de Investidura el 26 de noviembre de 2019.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**Marta Nubia Velásquez Rico**

Presidenta de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo

FIRMADO ELCTRÓNICAMENTE  
**Luis Alberto Álvarez Parra**

FIRMADO ELCTRÓNICAMENTE  
**Rocío Araujo Oñate**  
Con Salvamento de voto

FIRMADO ELCTRÓNICAMENTE  
**Martín Bermúdez Muñoz**  
Con aclaración de voto

FIRMADO ELCTRÓNICAMENTE  
**Milton Chaves García**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**Oswaldo Giraldo López**  
Con salvamento de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**Sandra Lisset Ibarra Vélez**  
Con salvamento de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**María Adriana Marín**  
Con salvamento de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**Alberto Montaña Plata**  
Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**Carlos Enrique Moreno Rubio**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**César Palomino Cortés**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**Ramiro Pazos Guerrero**  
Con salvamento de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**Nubia Margoth Peña Garzón**



FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**Carmelo Perdomo Cuéter**

Con salvamento de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**Julio Roberto Piza Rodríguez**

Con salvamento de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**Jaime Enrique Rodríguez Navas**

Con salvamento de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**José Roberto Sáchica Méndez**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**Guillermo Sánchez Luque**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**Hernando Sánchez Sánchez**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**Rafael Francisco Suárez Vargas**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**Gabriel Valbuena Hernández**

Con salvamento de voto

## **SALVAMENTO DE VOTO / EXCUSAS ADMISIBLES**

[L]as únicas excusas admisibles, además del caso fortuito y la fuerza mayor, son la incapacidad física debidamente comprobada, el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso, y la autorización expresada por la mesa directiva o el presidente de la respectiva corporación, en los casos indicados en el reglamento, previo dictamen de la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos en el artículo 60 del Reglamento.

**FUENTE FORMAL: LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 90**

## **EXPRESIÓN COMISIÓN DEL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL – Alcance**

[C]uando en el artículo 90 de la Carta se hace referencia al cumplimiento de una “...comisión oficial fuera de la sede del Congreso”, no se está haciendo alusión a la participación del Congresista en las sesiones de las “Comisiones” Constitucionales Permanentes o Accidentales sino a la situación administrativa en virtud de la cual se le encomienda al congresista la atención de ciertas tareas o responsabilidades, la realización de determinadas actividades, la participación en ciertos eventos o el cumplimiento de misiones, que son de suyo diferentes a las que habitualmente desempeña el congresista y que en la mayoría de los casos deben cumplirse por fuera de la sede del Congreso y que por demás, deben

ser autorizadas o concedidas por parte de autoridad competente para tomar ese tipo de decisiones.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 90**

### **SESIONES SIMULTÁNEAS – Prohibición**

[E]l artículo 93 del Estatuto Orgánico del Congreso, consagra en forma expresa la prohibición de realizar sesiones simultáneas, de tal suerte que las sesiones de las Comisiones Permanentes no coincidan con las plenarias, y por esa razón, solo pueden adelantarse en horas o días distintos, a fin de evitar que el cruce o superposición de las sesiones interfiera el cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Congresista. En ese sentido, la programación de las sesiones en distintos horarios constituyen una garantía de los derechos de participación en condiciones de igualdad, no solo para el Congresista en sí mismo considerado, sino para todos los electores que representa. (...) En suma, considera que no cualquier reunión de trabajo que tenga por objeto el cumplimiento de tareas o funciones misionales, puede tenerse como excusa válida para justificar la inasistencia de un parlamentario a las sesiones plenarias ya mencionadas.

**FUENTE FORMAL: ESTATUTO ORGÁNICO DEL CONGRESO – ARTÍCULO 93**

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

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

Bogotá D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04145-01(PI)**

**Actor: JOSÉ IVÁN RAMÍREZ SUÁREZ**

**Demandado: JULIÁN BEDOYA PULGARÍN**

De manera respetuosa me permito explicitar las razones por las cuales decidí apartarme de la decisión mayoritaria, las cuales se sustentan en la convicción personal de que la inasistencia o el retiro de un congresista de las sesiones plenarias del Senado de la República o de la Cámara de Representantes en las cuales se voten proyectos de acto legislativo o de ley o mociones de censura, no puede justificarse sino por las razones previstas de manera taxativa en el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992.

En efecto, de conformidad con lo previsto en el aludido precepto legal, las únicas excusas admisibles, además del caso fortuito y la fuerza mayor, son la incapacidad física debidamente comprobada, el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso, y la autorización expresada por la mesa directiva o el presidente de la respectiva corporación, en los casos indicados en el reglamento, previo dictamen de la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos en el artículo 60 del Reglamento.

Sea esta la oportunidad para poner de presente que cuando en el artículo 90 de la Carta se hace referencia al cumplimiento de una “...*comisión oficial fuera de la sede del Congreso*”, no se está haciendo alusión a la participación del Congresista en las sesiones de las “Comisiones” Constitucionales Permanentes o Accidentales sino a la situación administrativa en virtud de la cual se le encomienda al congresista la atención de ciertas tareas o responsabilidades, la realización de determinadas actividades, la participación en ciertos eventos o el cumplimiento de misiones, que son de suyo diferentes a las que habitualmente desempeña el congresista y que en la mayoría de los casos deben cumplirse por fuera de la sede del Congreso y que por demás, deben ser autorizadas o concedidas por parte de autoridad competente para tomar ese tipo de decisiones.

En el asunto bajo examen, el Congresista cuya investidura se cuestiona, allegó al proceso algunas pruebas documentales que demuestran que su ausencia en algunas de las sesiones de los meses de agosto, septiembre y noviembre de 2017, obedeció al hecho de estar haber participado en unas reuniones de trabajo con algunos asesores jurídicos de la Comisión de Investigaciones y Acusaciones, en las cuales no participaron los demás miembros de esa Comisión, precisamente por estar asistiendo en esos momentos a las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes.

Aparte de lo anteriormente mencionado, debo destacar además que el artículo 93 del Estatuto Orgánico del Congreso, consagra en forma expresa la prohibición de realizar sesiones simultáneas, de tal suerte que las sesiones de las Comisiones Permanentes no coincidan con las plenarias, y por esa razón, solo pueden adelantarse en horas o días distintos, a fin de evitar que el cruce o superposición de las sesiones interfiera el cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Congresista. En ese sentido, la programación de las sesiones en distintos horarios constituyen una garantía de los derechos de participación en condiciones de igualdad, no solo para el Congresista en sí mismo considerado, sino para todos los electores que representa.

En armonía con lo anterior, resulta oportuno agregar, que según las voces del artículo 84 del Reglamento del Congreso, las sesiones a las que deben asistir los congresistas, deben estar precedidas de una citación realizada en forma expresa y oportuna por parte del respectivo Secretario, con el objeto de permitir que el legislador conozca con antelación el día y la hora en que tendrán lugar las sesiones a las cuales debe y tiene el derecho a asistir y esté debidamente enterado de los temas a tratar, sin que dichas reuniones puedan realizarse de manera sorpresiva.

Si bien la Corte Constitucional en la sentencia C-298-2016 consideró que la prohibición de la simultaneidad de sesiones no se presenta entre las comisiones legales, especiales, accidentales y las respectivas plenarias, ello no significa que aquella sea una regla general habilitante que aplique en todos los casos, pues solamente aplica respecto de aquellas sesiones plenarias en las cuales se van a adelantar debates políticos o discutir y decidir otros asuntos de suyo ajenos al trámite y votación de actos legislativos, leyes o mociones de censura propiamente dichos.

En suma, considera que no cualquier reunión de trabajo que tenga por objeto el cumplimiento de tareas o funciones misionales, puede

tenerse como excusa válida para justificar la inasistencia de un parlamentario a las sesiones plenarias ya mencionadas.

Cordialmente,

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Consejero de Estado

Fecha *ut supra*

**SALVAMENTO DE VOTO / REPAROS DE LA APELACIÓN – No fueron atendidos en su totalidad**

Considero que en esta oportunidad no resolvió en debida forma el recurso de apelación, porque bajo el apego estricto a la regla procesal prevista en el artículo 320 del Código General del Proceso, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo recondujo la totalidad de los reparos de la apelación hacia un único cargo y no se pronunció sobre los otros, desconociendo con ello que la validez de la decisión adoptada judicialmente no solo se determina por el cumplimiento estricto de las reglas procesales, sino que, además, depende de la protección de los derechos sustanciales, toda vez que la existencia de éstas se justifica a partir del contenido material que propenden. (...) **el recurso de apelación fue objeto de una lectura aislada y de una incorrecta interpretación a la luz del artículo 320 del Código General del Proceso**, porque en adición a dicho argumento, el apelante reparó en que, fundado en el principio de libertad probatoria el *a quo* le otorgó el alcance de excusa válida a un evento no previsto por la Constitución y la ley, y además, dio por probado que la Mesa Directiva expresó su autorización al parlamentario en los términos previstos en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, para retirarse de las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y de actos legislativos, cuando, a su juicio, tales autorizaciones no quedaban acreditadas con los documentos allegados por la defensa para tal efecto.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 320 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 90

**ALCANCE RESTRINGIDO Y REDUCCIONISTA DADO AL ARTÍCULO 320 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – Afecta el debido proceso**

**[E]l *ad quem* le dio al artículo 320 del Código General del Proceso un alcance restringido y reduccionista que afecta el debido proceso**, pues no consideró la totalidad de los cargos expuestos por el apelante para controvertir la decisión de primera instancia y, por ende, no respondió a los cuestionamientos de la alzada, falencia que desconoce abiertamente el alcance de la mencionada disposición,

pues ella tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, en relación con los reparos concretos formulados por el apelante

**FUENTE FORMAL: CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 320**

**ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Naturaleza pública / PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN**

[L]a acción de pérdida de la investidura es pública, no requiere de abogado y tampoco exige un especial conocimiento para su presentación, y que aun cuando ello no releva a los ciudadanos de presentar argumentos serios y de observar las cargas procesales mínimas en los recursos de apelación que formulen contra las sentencias que deciden las solicitudes de desinvestidura, no es admisible que el juez interprete los argumentos del disenso cuando ellos son claros, mucho menos hacerlo en forma excesivamente restrictiva para descartar la necesidad de pronunciarse de fondo sobre ellos, pues con ello se desconocen las garantías fundamentales señaladas. (...) Todo lo anterior hace sentido si se tiene en cuenta que el artículo 183-2 superior castiga el ausentismo a las sesiones plenarias, en tanto es una conducta que afecta el cumplimiento de las competencias del órgano legislativo respecto de las sesiones convocadas en un mismo periodo legislativo para votar cuestiones importantes para la democracia, como son los proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, y consecuentemente, el congresista que viola el mínimo de cumplimiento conforme con esta casual, defrauda el principio de representación, y ello es lo que justifica la existencia de una única y grave consecuencia jurídica frente a los derechos políticos del elegido y que a la vez reivindica los derechos de los propios electores.

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

**GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO EN ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Impone ponderar aplicación del principio *pro actione***

[L]a garantía del debido proceso impone ponderar la aplicación del principio *pro actione* para proteger no solo el debido proceso del acusado que se ve expuesto a la sanción sino también los derechos del propio electorado, cuya representación democrática se pone en duda por haber sido cuestionada judicialmente la conducta del congresista elegido, que es precisamente el análisis que extraño en la sentencia de la que me aparto.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29**

**VALIDACIÓN DE LAS EXCUSAS – Desconocimiento del marco legal que rige su procedimiento / EVENTO JUSTIFICATIVO DE LA INASISTENCIA / AUSENTISMO PARLAMENTARIO / EXCUSA VÁLIDA**

el fallo dejó de lado que es la Ley 5 de 1992 en su artículo 90 la que ordena el cumplimiento de un procedimiento mínimo para acreditar la inasistencia y validar las excusas y que, en punto de la asistencia a las sesiones, esta norma dispone el procedimiento y el reglamento congresal establece sistemáticamente de otras reglas que permiten, precisamente, ponderar en sana crítica si las excusas

brindadas, aun cuando admisibles para ser valoradas en el proceso de pérdida de la investidura, resultan eficaces, a la luz de las precisas hipótesis establecidas por el legislador, para probar que el parlamentario contó con excusas aceptables que justifiquen la inasistencia a las sesiones plenarias en las que se votan proyectos de ley, actos legislativos y/o mociones de censura. (...) El artículo 90 de la Ley 5 de 1992 establece como una de las **excusas aceptables la autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación en los casos indicados en el reglamento -Ley 5 de 1992-**, a su turno 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**. (...) En esta misma línea, el artículo 271 ejusdem, 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. (...) [A]quellas excusas que no se presentan o formalizan ante el seno correspondiente de la Corporación legislativa o que siendo presentadas no surten el procedimiento previsto en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, si bien pueden ser allegadas al proceso de pérdida de investidura y son admisibles para ser valoradas en el proceso de pérdida de la investidura, lo cierto es que no reúne los requisitos exigidos por el legislador para tenerlas, per sé, como válidas y por tanto no prestan mérito suficiente, por sí mismas, para acreditar un evento justificativo de la inasistencia, pues repito, la autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la Corporación es excusa válida, siempre que se corresponda con los eventos autorizados en el reglamento congresal y tal verificación compete a la Comisión de Acreditación en primer término y luego a la Mesa Directiva de la Corporación, instancia que dictaminará si la excusa está debidamente acreditada.

**FUENTE FORMAL:** LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 90 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 271 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 300

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la constitucionalidad del artículo 300 de la Ley 5 de 1992 ver C- 319 de 1994

**SENTENCIA – Rectificación de la jurisprudencia dictada / CARGA DE TRANSPARENCIA – Insuficiente en la sentencia**

El fallo llega a un nuevo entendimiento sobre dos de los elementos que estructuran la causal de pérdida de la investidura por inasistencia a seis sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos y/o mociones de censura, que inciden directamente en el alcance y contenido del juicio de tipicidad

que debe realizar el juez. Estos elementos son: **i)** la inasistencia que da lugar a la pérdida de la investidura **ii)** que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor. (...) advierto que la sentencia objeto de este salvamento de voto rectifica la jurisprudencia sin cumplir la debida carga de transparencia, por las siguientes razones: (...) [T]ratándose este asunto no solamente de la ausencia de excusas que hubieran surtido el trámite de acreditación y validación sino de la carencia absoluta de formalización de tales hechos ante las instancias correspondientes al interior de la Cámara de Representantes, salta a la vista que la regla establecida, referida a que las excusas son admisibles en el proceso de pérdida de la investidura aun cuando no hayan surtido el trámite previsto en la Resolución 0665 de 2011, fue vertida en esta sentencia de manera aislada y sin la carga de transparencia suficiente, lo que impide establecer porqué dicha regla es aplicable en este preciso caso concreto. (...) En suma, (...) las sentencias del 27 de marzo y del 7 de mayo de 2011, se ocuparon de casos que no guardan identidad o similitud fáctica, jurídica ni probatoria con el que resolvió en esta sentencia, misma razón que me lleva a concluir que la regla de libertad probatoria, conforme se determinó en esas sentencias, no podía aplicarse en este asunto a efectos de descartar el yerro en la valoración probatoria acusado por el apelante, porque lo que puso en duda el recurrente fue precisamente la ponderación de las pruebas allegadas por el parlamentario, producidas ex post y con ocasión del proceso de pérdida de la investidura, respecto de la cuales ninguna de las instancias al interior de la Cámara tuvo conocimiento -secretario general, comisión de acreditación documental, mesa directiva-.

**FUENTE FORMAL:** RESOLUCIÓN 0665 DE 2011

**NOTA DE RELATORÍA:** En este pronunciamiento se incluye una síntesis de la jurisprudencia dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en relación con dos de los elementos que estructuran la causal de pérdida de investidura **i)** la inasistencia que da lugar a la pérdida de la investidura **ii)** que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor.

**NUEVO ENTENDIMIENTO – Sobre el alcance y contenido del elemento objeto de la causal de pérdida de investidura relacionada con la inasistencia a las sesiones**

[A]dvierto que en esta sentencia la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo llegó a un nuevo entendimiento en lo referido al alcance y contenido del elemento objetivo de la causal, referido a que las inasistencias deben estar justificadas, pues básicamente se entendería que el parlamentario puede retirarse del recinto luego del llamado a lista sin activar el procedimiento previsto, entre otras normas, en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tesis que no coincide con la sentencia del 1 de agosto de 2017 ni con las restantes dictadas por la Sala Plena, donde se reitera que toda prueba de la excusa es admisible en el proceso de pérdida de investidura aun cuando no haya surtido el trámite legal, sin que ello signifique ni se haya sentado así, que la prueba resulte por sí misma, eficaz para desvirtuar la inasistencia.



**FUENTE FORMAL: LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 90**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

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

Bogotá D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04145-01(PI)**

**Actor: JOSÉ IVÁN RAMÍREZ SUÁREZ**

**Demandado: JULIÁN BEDOYA PULGARÍN**

**Temas:** Inasistencia a sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley o de acto legislativo o mociones de censura, excusas justificadas, límite del pronunciamiento judicial en sede de apelación, libertad probatoria, excusas justificadas, valoración probatoria, configuración del elemento objetivo de la causal prevista en el artículo 183-2 superior.

<p><b>SALVAMENTO DE VOTO</b> <b>Magistrada: ROCÍO ARAÚJO OÑATE</b></p>
--

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a continuación expongo los motivos por los que salvo mi voto en el vocativo de la referencia, que confirmó el fallo de primera instancia, mediante el cual se negó la pérdida de la investidura del Representante a la Cámara.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Síntesis del caso**

1. Se solicitó la pérdida de la investidura del congresista señalando su incursión en la causal prevista en el artículo 183-2, referida a la inasistencia a seis reuniones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o actos legislativos durante el primer periodo de sesiones de los años 2015, 2016 y 2017, así: inasistencia a 8<sup>17</sup>, 13<sup>18</sup> y 20<sup>19</sup> sesiones respectivamente.

---

realizadas los días 4, 18 y 25 de agosto, 8 de septiembre, 27 de octubre, 11 de noviembre y 1° y 9 de diciembre

<sup>18</sup> realizadas el 26 y 27 de julio, 2, 9, 23, 24 y 30 de agosto, 12 y 13 de septiembre, 1, 8 y 29 de noviembre, y 15 de diciembre

2. Para el solicitante, la inasistencia se configuró tanto por la ausencia absoluta como por el abandono de las sesiones después de atender el llamado a lista, lo que a su juicio se demuestra con las actas de la Gaceta del Congreso de las sesiones a que hace referencia, en la cuales no existe constancia de que la Mesa Directiva de la Corporación lo excusó del retiro de las sesiones o que lo hubiera justificado.

### 1.2 Sentencia de primera instancia dictada el 26 de noviembre de 2019

3. La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 19 negó la solicitud de pérdida de investidura con fundamento en la falta de prueba del elemento objetivo de la causal. Para ello hizo las siguientes precisiones:

- Las sesiones en las que únicamente se votaron impedimentos no pueden ser contabilizadas como inasistencias, porque se trata de cuestiones circunstanciales e incidentales del trámite legislativo.
- La inasistencia como primer presupuesto de configuración de la causal consiste en que el congresista no esté presente en la sesión.
- La asistencia se debe interpretar con cierta flexibilidad, *“en el entendido de que es razonable que un congresista pueda retirarse de la sesión plenaria por motivos políticos, de salud, por cumplimiento de sus funciones en una comisión o por autorización de la mesa directiva o del presidente de la Corporación”*.
- El artículo 90 de la Ley 5 de 1992 establece que las ausencias a las sesiones pueden excusarse: **i)** por incapacidad física debidamente comprobada **ii)** por el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o **iii)** por autorización expedida por la Mesa directiva o el presidente de la respectiva Corporación. La ausencia justificada en tales eventos no podrá ser contabilizada para pérdida de investidura por ausentismo, al igual que la inasistencia por fuerza mayor, en los términos señalados en el artículo 183 de la Constitución Política.

4. Con sujeción a las anteriores consideraciones generales, la Sala valoró el material probatorio obrante en el expediente y en relación con los asuntos votados en las sesiones plenarios respecto de las cuales se acusó la inasistencia del congresista encontró los siguientes hechos: **halló acreditado el primer elemento de la causal**, esto es, que las sesiones que se acusan como inasistidas en cada periodo -2015/8 sesiones; 2016/13 sesiones y 2017/20 sesiones- corresponden respectivamente, a sesiones del mismo periodo.

5. En cuanto al **segundo elemento de la causal**, referido a que las sesiones inasistidas se hubiera votado proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura, encontró acreditado lo siguiente:

- **Periodo 2015.** En las 8 sesiones reportadas en el primer periodo del año se

---

<sup>19</sup> realizadas los días 1, 8, 16 y 22 de agosto, 12, 19, 26 y 27 de septiembre, 11 de octubre, 7, 8, 9, 14, 15, 20, 21, 22 y 23 de noviembre; 5 y 14 de diciembre.

votaron trámites de acto legislativo o de ley, por lo que todas son objeto de análisis para la pérdida de investidura.

- **Periodo 2016.** De las 13 sesiones señaladas con inasistencia, en 10 se votaron trámites legislativos, en las 3 restantes<sup>20</sup> se votaron impedimentos, razón por la cual, éstas últimas no pueden contabilizarse para realizar el juicio de pérdida de investidura.
- **Periodo 2017.** De las 20 sesiones acusadas en 18 se votaron trámites legislativos y en las 2 restantes se votaron impedimentos<sup>21</sup>, por tanto, no se contabilizan para la pérdida de la investidura.

6. En relación con el elemento de la causal, consistente en que las inasistencias del parlamentario fueron justificadas, encontró probado que el parlamentario contó con excusa para su inasistencia, total o absoluta, en cada periodo, para un número inferior a 6 sesiones en las que se votaron proyectos de ley y/o de actos legislativos. En consecuencia, declaró que no había lugar a la pérdida de la investidura, así:

- **Periodo 2015.** De las 8 ausencias objeto de análisis, están justificadas 3 con excusa médica (4, 18 y 25 de agosto) y otras 3 con actuaciones realizadas en la Comisión de Investigación y Acusación (8 de septiembre y 1 y 9 de diciembre), todas ellas validadas por la Comisión de Acreditación Documental y las 2 restantes, celebradas el 27 de octubre y el 11 de noviembre, no tienen justificación en excusa alguna. **Este número no alcanza el mínimo exigido para la configuración de la causal.**
- **Periodo 2016.** De las 10 inasistencias objeto de análisis, 3 están justificadas con excusa médica expedida por médico del Congreso (8 y 29 de noviembre y 15 de diciembre) y 4 lo están parcialmente, con actuaciones realizadas en la Comisión de Investigación y Acusación (2, 9, 23 y 24 de agosto), reconocidas por medio de un oficio expedido por el Secretario de la Comisión de Acreditación Documental el 6 de septiembre de 2018, en respuesta a una solicitud presentada por el congresista, con excepción de las presentadas para justificar las ausencias del 23 y 24 de agosto, donde obra para tal efecto certificación expedida por el parlamentario. Las 4 sesiones restantes, celebradas el 30 de agosto, 12 y 13 de septiembre y el 1° de noviembre, el Congresista no presentó excusas. **En consecuencia, para este periodo no se reúne el mínimo de 6 sesiones exigido para la configuración de la causal.**
- **Periodo 2017.** De las 18 sesiones objeto de análisis, 7 están justificadas con excusa médica (8 y 22 de agosto, 19 de septiembre, 7 y 14 de noviembre y 5 y 14 de diciembre) y once (11) lo están parcialmente, con actuaciones realizadas en la Comisión de Investigación y Acusación (1 y 16 de agosto, 12 y 26 de septiembre y 8, 9, 15, 20, 21, 22 y 23 de noviembre), reconocidas por la Comisión de Acreditación Documental, con excepción de

---

<sup>20</sup> Correspondientes al 26 y 27 de septiembre y al del 1 de noviembre de 2016.

<sup>21</sup> Celebradas el 27 de septiembre y el 11 de octubre de 2017.

las presentadas para justificar la ausencia en los días 14 de noviembre y 14 de diciembre, donde obran actas de las reuniones misionales que llevó a cabo el parlamentario en su condición de integrante de la Comisión Legal de Acusaciones. **Con fundamento en ello, determinó que en este periodo no se configuró la causal porque las ausencias del parlamentario fueron justificadas.**

7. Para sustentar la valoración probatoria y las conclusiones a las que llegó, la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 19 hizo los siguientes análisis:

- Conforme con la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, las excusas médicas presentadas para justificar la inasistencia a las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo o de ley deben ser valoradas por el juez de pérdida de investidura, en virtud del principio de libertad probatoria, la sana crítica y la persuasión racional, aun cuando no hayan surtido el trámite previsto en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso. En concreto, la decisión expresó:

*“(...) En consecuencia, se observa que las excusas médicas presentadas se encuentran dentro de la causa de justificación denominada incapacidades físicas comprobadas, toda vez que se concedieron por enfermedad al congresista Julián Bedoya Pulgarín, incapacitándolo de forma temporal para permanecer en las reuniones plenarias y poder cumplir con sus deberes legislativos y como lo afirma el agente del Ministerio Público y el apoderado del congresista fueron expedidas por el médico del congreso y no fueron tachadas en la actuación, lo que ratifica su valor probatorio” (...).*

- Indicó que los retiros de la sesión, que el Representante a la Cámara manifestó a la Mesa Directiva para cumplir funciones misionales de la Comisión de Investigación y Acusación *“deben ser valoradas como autorizaciones expresas otorgadas con el propósito de atender funciones concernientes al ejercicio de su condición congresional. En otras palabras, encaja en la excusa válida denominada <<autorización expresa por la mesa directiva o el presidente de la respectiva Corporación>>”.*
- Aclaró que la prohibición de celebrar sesiones plenarias en forma simultánea con reuniones de otras comisiones solo aplica para las comisiones constitucionales permanentes y no para las accidentales o legales como lo es la Comisión de Investigación y Acusación, y explicó que, *“Por esta razón el Congresista Julián Bedoya al asistir a la Comisión de Investigación y Acusaciones no incurrió en inasistencia de sus deberes constitucionales, en este sentido se comparte lo aducido por el congresista, su apoderado y el agente del Ministerio Público cuando expresan que la función a realizar tiene el mismo peso constitucional de la legislativa, toda vez que se asumía una función jurisdiccional”.*
- Concluyó que como las pruebas documentales allegadas al proceso,

relativas a los certificados médicos y al acervo documental presentado para acreditar su retiro durante las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo para cumplir asuntos de la Comisión de Investigación y Acusación, son excusas válidas para justificar las inasistencias acusadas y, en razón a que las ausencias no justificadas no superan el mínimo de seis previsto en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, la solicitud de pérdida de investidura es improcedente.

### 1.3 Recurso de apelación

8. El solicitante pidió que se revocara la decisión impugnada y en su lugar, se decretara la pérdida de investidura del Representante a la Cámara, indicando que el a quo incurrió en una errada valoración jurídica y probatoria, cuestión que fundamentó con tres razones principales<sup>22</sup>:

- Las excusas presentadas por el congresista *“no surtieron su trámite procedimental ni reglamentario, no existiendo prueba alguna que permita declarar válidas o admitidas tales excusas”*<sup>23</sup>. Para tal efecto reseñó todas las normas que establecen el procedimiento, empezando por la norma constitucional 183-2; desmenuzó los elementos que comprenden la causal; señaló el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 y recabó en la Resolución 0665 de 2011 e insistió en que la jurisprudencia del Consejo de Estado determina que la causal se configura tanto por la ausencia total como por el retiro del congresista luego del llamado a lista.
- La inasistencia a sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo para atender funciones misionales en la Comisión de Investigación y Acusación, no constituye una excusa válida porque no se acreditó la realización simultánea de las sesiones de la Comisión Legal de Acusaciones a las que el congresista dijo haber asistido y de las reuniones plenarias acusadas de inasistencia, reparando en que su inconformidad radica en que la sentencia de primera instancia las haya validado sin reparar en la falta de simultaneidad<sup>24</sup>.
- Adicionalmente, indicó que en el plenario se acreditó que *“NINGUNO de los presidentes certificó las autorizaciones de retiro del recinto (...)”* y que *“los presidentes no tienen la competencia de certificar excusas”*<sup>25</sup>, y que contrario a ello, la sentencia de primera instancia dio por sentado que la Mesa Directiva expresó su autorización al parlamentario para retirarse luego del llamado a lista, cuando las declaraciones realizadas por algunos de los congresistas fueron ex post y allegadas al proceso, y ellas no dan cuenta de tal autorización ni existe prueba de ella ni de su trámite de validación al interior del Congreso.

9. Con fundamento en lo anterior, el apelante consideró que está plenamente

---

<sup>22</sup> Folio 289 del cuaderno ppal.

<sup>23</sup> Folio 296 del c. ppal.

<sup>24</sup> Folios 297 y 298 del c. ppal.

<sup>25</sup> Folio 301 del c. ppal.

probada la inasistencia del congresista, **sin excusa válida**, a 8 sesiones plenarias del primer periodo de 2015, a 10 sesiones plenarias del primer periodo de 2016 y a 18 sesiones plenarias del primer periodo de 2017, en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo.

## II. RAZONES DEL SALVAMENTO DE VOTO

### 2.1 Exagerado reduccionismo al interpretar el alcance del artículo 320 del Código General del Proceso

10. Considero que en esta oportunidad no resolvió en debida forma el recurso de apelación, porque bajo el apego estricto a la regla procesal prevista en el artículo 320<sup>26</sup> del Código General del Proceso, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo recondujo la totalidad de los reparos de la apelación hacia un único cargo y no se pronunció sobre los otros, desconociendo con ello que la validez de la decisión adoptada judicialmente no solo se determina por el cumplimiento estricto de las reglas procesales, sino que, además, depende de la protección de los derechos sustanciales, toda vez que la existencia de éstas se justifica a partir del contenido material que propenden.

11. Como la Sala mayoritaria **determinó que el *thema decidendum* del recurso tenía que ver, exclusivamente, con el incumplimiento del procedimiento establecido en la Resolución 0665 de 2011<sup>27</sup>, el recurso de apelación fue objeto de una lectura aislada y de una incorrecta interpretación a la luz del artículo 320 del Código General del Proceso**, porque en adición a dicho argumento, el apelante reparó en que, fundado en el principio de libertad probatoria el *a quo* le otorgó el alcance de excusa válida a un evento no previsto por la Constitución y la ley, y además, dio por probado que la Mesa Directiva expresó su autorización al parlamentario en los términos previstos en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, para retirarse de las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y de actos legislativos, cuando, a su juicio, tales autorizaciones no quedaban acreditadas con los documentos allegados por la defensa para tal efecto.

12. El objeto del pronunciamiento, fijado en los términos restrictivos antes señalados, conllevó a que el **fallo de segunda instancia descartara de plano la revisión de la valoración probatoria propuesta por el apelante**, basándose para ello en que la Resolución 0665 de 2011 no tiene la capacidad de imponer ritualidad alguna para otorgar validez a las excusas que impida al juez de la pérdida de la investidura realizar la valoración de ellas en garantía del debido proceso, toda vez que no se encuentra establecido un sistema de tarifa legal en el

---

<sup>26</sup> Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

<sup>27</sup> Expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes para reglamentar el procedimiento de validación de las excusas de los congresistas previsto en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

ordenamiento, más no porque descendiera en el estudio de los reparos concretos que en este aspecto esgrimió el apelante.

13. Conforme con lo anterior, **el *ad quem* le dio al artículo 320 del Código General del Proceso un alcance restringido y reduccionista que afecta el debido proceso**, pues no consideró la totalidad de los cargos expuestos por el apelante para controvertir la decisión de primera instancia y, por ende, no respondió a los cuestionamientos de la alzada, falencia que desconoce abiertamente el alcance de la mencionada disposición, pues ella tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, en relación con los reparos concretos formulados por el apelante.

14. Aun cuando la sentencia de la que me aparto hizo una extensa referencia a la garantía del debido proceso en aras de determinar las razones por las cuales la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que el principio de libertad probatoria rige los procesos sancionatorios de pérdida de la investidura, la perspectiva del análisis se centró en el respeto de esa garantía para el parlamentario enjuiciado y a propósito de la aplicación del principio de libertad probatoria, dejando de lado que el debido proceso impone brindar un tratamiento igualitario a las partes del proceso y que, en el caso concreto de la acción constitucional y pública de pérdida de investidura, dicha garantía proviene de aplicar las reglas procesales en respeto del principio *pro actione*, y por esta vía asegurar a los ciudadanos el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.

15. La sentencia de segunda instancia no tuvo en cuenta que la acción pública de pérdida de investidura constituye una manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana y al control político previsto en el artículo 40 de la Constitución Política<sup>28</sup>, desconociendo con ello que se trata de un instrumento jurídico valioso que le permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y controlar democráticamente el ejercicio del poder legislativo de quienes acceden a él popularmente.

16. La Sala limitó el objeto del pronunciamiento sin justificación alguna, toda vez que, en forma independiente al argumento relativo a la validez probatoria de las excusas que no surtieron el procedimiento previsto en la resolución 0665 de 2011 y a la extensa referencia de las disposiciones que de ella hizo el recurrente, expuso con claridad un segundo argumento, señalando el contenido de los artículos 183-2 superior y 90 de la Ley 5 de 1992 y explicando que el fallador de primera instancia le otorgó el alcance de excusa aceptable a un evento no regulado por dichas normas y que ello ocurrió por razón de una errada valoración de los documentos allegados por el parlamentario, a través de los cuales el fallador dio por acreditado que contaba con la autorización del Presidente de la Cámara para ausentarse, cuando tales documentos no daban cuenta de tal hecho.

---

<sup>28</sup> ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

17. En este sentido, insisto en que la acción de pérdida de la investidura es pública, no requiere de abogado y tampoco exige un especial conocimiento para su presentación, y que aun cuando ello no releva a los ciudadanos de presentar argumentos serios y de observar las cargas procesales mínimas en los recursos de apelación que formulen contra las sentencias que deciden las solicitudes de desinvestidura, no es admisible que el juez interprete los argumentos del disenso cuando ellos son claros, mucho menos hacerlo en forma excesivamente restrictiva para descartar la necesidad de pronunciarse de fondo sobre ellos, pues con ello se desconocen las garantías fundamentales señaladas.

18. Todo lo anterior hace sentido si se tiene en cuenta que el artículo 183-2 superior castiga el ausentismo a las sesiones plenarias, en tanto es una conducta que afecta el cumplimiento de las competencias del órgano legislativo respecto de las sesiones convocadas en un mismo periodo legislativo para votar cuestiones importantes para la democracia, como son los proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, y consecuentemente, el congresista que viola el mínimo de cumplimiento<sup>29</sup> conforme con esta casual, defrauda el principio de representación, y ello es lo que justifica la existencia de una única y grave consecuencia jurídica frente a los derechos políticos del elegido y que a la vez reivindica los derechos de los propios electores.

19. Así pues, la garantía del debido proceso impone ponderar la aplicación del principio *pro actione* para proteger no solo el debido proceso del acusado que se ve expuesto a la sanción sino también los derechos del propio electorado, cuya representación democrática se pone en duda por haber sido cuestionada judicialmente la conducta del congresista elegido, que es precisamente el análisis que extraño en la sentencia de la que me aparto.

## **2.2 Desconocimiento del marco legal que rige el procedimiento de validación de las excusas**

20. Como consecuencia de la interpretación reduccionista que se hizo de los cargos formulados en la impugnación, la sentencia se centró en establecer la jerarquía normativa que en el ordenamiento tiene la Resolución 0665 de 2011, concluyendo acertadamente que dicha norma no tiene la capacidad de imponer una ritualidad que supedita la admisibilidad de las excusas que brindó el parlamentario en el proceso de pérdida de investidura.

21. No obstante lo anterior, el fallo dejó de lado que es la Ley 5 de 1992 en su artículo 90 la que ordena el cumplimiento de un procedimiento mínimo para acreditar la inasistencia y validar las excusas y que, en punto de la asistencia a las sesiones, esta norma dispone el procedimiento y el reglamento congresal establece sistemáticamente de otras reglas que permiten, precisamente, ponderar en sana crítica si las excusas brindadas, aun cuando admisibles para ser valoradas en el proceso de pérdida de la investidura, resultan eficaces, a la luz de las precisas hipótesis establecidas por el legislador, para probar que el parlamentario contó con excusas aceptables que justifiquen la inasistencia a las

---

<sup>29</sup> El mínimo de cumplimiento exigido a los Congresistas les permite inasistir a seis sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, acto legislativo y/o mociones de censura en un mismo periodo legislativo.



sesiones plenarias en las que se votan proyectos de ley, actos legislativos y/o mociones de censura.

22. El artículo 90 de la Ley 5 de 1992 establece como una de las **excusas aceptables la autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación en los casos indicados en el reglamento -Ley 5 de 1992-**, a su turno 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.

23. 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 y debe aplicarse en forma obligatoria, es decir, al operador jurídico no le es posible su inaplicación.
- 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.

24. En esta misma línea, el artículo 271 *ejusdem*, 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.

25. Por contera, cuando un congresista cuenta con la autorización expresada por la Mesa Directiva o por el Presidente de la Corporación como excusa para la no asistencia a la sesión, para tenerla como justificante válida es imperativo que se despliegue el mecanismo previsto por el artículo 90, a efectos de determinar si dicha autorización se ajusta a los eventos previstos por el reglamento del Congreso de la República, pues la norma es tajante al determinar que ello sólo puede ocurrir en los eventos autorizados por el reglamento.

26. 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 las cámaras, la comisión de acreditación documental y la Mesa Directiva de la correspondiente cámara.

27. Por su parte, el artículo 300 *ibídem*, 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<sup>30</sup>.

28. 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 de la ocurrencia de la causal de inasistencia** y en consecuencia, solicitar la pérdida de investidura en los términos del artículo 184 superior.

29. 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.

30. Todo lo anterior me lleva a la convicción de que aquellas excusas que no se presentan o formalizan ante el seno correspondiente de la Corporación legislativa o que siendo presentadas no surten el procedimiento previsto en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, si bien pueden ser allegadas al proceso de pérdida de investidura y son admisibles para ser valoradas en el proceso de pérdida de la investidura, lo cierto es que no reúne los requisitos exigidos por el legislador para tenerlas, per sé, como válidas y por tanto no prestan mérito suficiente, por sí mismas, para acreditar un evento justificativo de la inasistencia, pues repito, la autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la Corporación es

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-319 de 1994 del 14/07/1994. MP. Hernando Herrera Vergara. Esta sentencia resolvió el cargo de inconstitucionalidad formulado contra los artículos 298 a 303 de la Ley 5 de 1992, referido a la violación del artículo 183 superior, considerando el demandante 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.

excusa válida, siempre que se corresponda con los eventos autorizados en el reglamento congresal<sup>31</sup> y tal verificación compete a la Comisión de Acreditación en primer término y luego a la Mesa Directiva de la Corporación, instancia que dictaminará si la excusa está debidamente acreditada.

31. En este caso concreto, la ausencia de este análisis normativo trajo como consecuencia que la sentencia de la Sala Plena estableciera que los hechos que justifican la inasistencia a las sesiones plenarias en las que se votan proyectos de ley, actos legislativos y/o mociones de censura, no deben cumplir procedimiento alguno. Ello es así, porque so pretexto de la admisibilidad de tales justificaciones para ser valoradas en conjunto con las restantes pruebas en aplicación del principio de libertad probatoria, en realidad lo que se les está otorgando es plena validez y eficacia para probar, per sé y por sí, la existencia de una causal de justificación de las previstas expresamente en la ley, sin tener en cuenta que la lectura sistemática de los artículos 90, 271 y 300 de la Ley 5 de 1992 determinan el escenario y la oportunidad en que ello debe ocurrir.

32. Advierto que con esta sentencia se admite que los parlamentarios y las instancias a cargo de controlar el cumplimiento de la función de legislar al interior del Congreso de la República no están en la obligación de cumplir el procedimiento previsto para la acreditación de las excusas aceptables para inasistir a las sesiones plenarias en las que se votan proyectos de ley, actos legislativos y/o mociones de censura, avalándose con ello, en contravía de las disposiciones normativas señaladas, que es el proceso de pérdida de la investidura donde debe ocurrir la acreditación de la justificación y no lo es el Congreso de la República.

33. Debo señalar que no comparto esta tesis, porque con ella se vacía de contenido el reglamento congresal en la materia y se deja al arbitrio de los parlamentarios elegir las condiciones de modo, tiempo y lugar en que presentan las excusas para insistir, total o parcialmente, a las sesiones en las que deben cumplir su máximo deber funcional, cual es, el de legislar, cuestión que a su turno desdibuja la finalidad y el efecto útil de esta causal, esto es, erradicar las prácticas de ausentismo parlamentario y mantener el respeto, la dignidad y la legitimidad del Congreso de la República y de los legisladores electos popularmente.

### **2.3 Se concluye que la sentencia cumple con el principio de congruencia sin haberse efectuado un estudio de fondo que desvirtúe el alegato del apelante**

34. No obstante haber señalado la sentencia que era improcedente estudiar el cargo relativo al yerro en la valoración probatoria, por cuanto todas las pruebas eran válidas aun cuando no hubieran surtido el trámite previsto en la resolución 0665 de 2011, afirmó, simple y llanamente, que del texto de la sentencia atacada se advertía que: **i)** las pruebas en que se fundó la decisión eran en su totalidad

---

<sup>31</sup> En concordancia con el numeral 3 del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, ese mismo reglamento prescribe las competencias de la Mesa Directiva y del Presidente de cada una de las Cámaras, para excusar la inasistencia de los Congresistas a sesiones. Tales preceptos, son los siguientes: i) Permisos no remunerados que concede la Mesa Directiva conforme al artículo 274 de la ley ii) Autorización de comisiones oficiales (motivo del que se ocupa expresamente el numeral 2 del artículo 90) iii) Autorizaciones que puede conferir el Presidente de la Cámara a los representantes, que de conformidad con los artículos 124 y 293 de la ley 5ª de 1992 son autorizaciones para abstenerse de votar, no para el retiro del Congresista de la sesión.

admisibles ii) había congruencia entre lo probado y lo decidido iii) no se introdujeron elementos probatorios ajenos al asunto debatido ni se dieron por ciertos algunos hechos no probados o se dejaron de valorar elementos probatorios aportados al proceso.

35. Lo anterior representa una contradicción de la sentencia, porque para pronunciarse sobre la ausencia de incongruencia en la sentencia era necesario e imperativo revisar la valoración probatoria efectuada por el *a quo*, en orden a establecer si le asistía razón, o no, al apelante, cuando indicó que el fallador de primera instancia dio por sentado un hecho que no se encontraba acreditado, cual es, que la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, de la que hacía parte el parlamentario, sesionó en forma simultánea a la plenaria de esa Cámara, y que, derivado de ello, se dio el alcance de excusa justificada a un evento que ocurrió por fuera de esas sesiones y que no tenía tal capacidad, el cual, conforme con las pruebas obrantes y con los artículos 183 superior y 90 de la Ley 5 de 1992, tampoco quedó debidamente acreditado.

36. Esto se deriva de la lectura integral del recurso, de la que se pueden colegir dos inferencias: i) que más allá de la inadmisibilidad de las pruebas que en forma genérica aludió el recurrente, hizo referencia concreta a los yerros que advertía en la valoración de los documentos que acreditaban la autorización expresada por la Mesa Directiva para el retiro del parlamentario ii) que aun cuando no lo manifestó explícitamente, lo cual se explica tratándose la pérdida de investidura de una acción pública que no está sujeta al cumplimiento de técnicas procesales, los yerros se relacionan directamente con la congruencia de la sentencia, la ausencia de valoración de algunas pruebas y con dar por probados, con certeza, supuestos fácticos que no lo están.

37. El hecho de que el apelante hubiese señalado que el acervo probatorio fue erradamente valorado junto con su alusión a las causales de justificación contenidas en el artículo 90 de la ley 5 de 1992 y a los hechos concretos que consideró no acreditados con los documentos allegados al proceso por el parlamentario, resultaba suficiente para entender que el yerro alegado no podía supeditarse a la prosperidad del primero de los cargos formulados o entenderse como subsidiario, máxime cuando así no lo señaló el apelante.

38. Debió realizarse la revisión probatoria propuesta por el apelante, circunscrita a los dos hechos que señaló fueron erradamente valorados, porque ello no desconoce el contenido y la aplicación del artículo 320 del Código General del Proceso, cuya interpretación restringida guio la decisión de la Sala mayoritaria para desechar el estudio de fondo de este cargo, con la consecuente reducción, a la mínima expresión, de las inconformidades formuladas por el recurrente.

39. *Contrario sensu*, la revisión de la valoración probatoria garantizaba el debido proceso, el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, en especial, cuando del trasfondo de los argumentos del recurrente se hace palpable que su disenso deviene de los siguientes aspectos que afectan la congruencia de la sentencia:

- Haberse amparado la excusa invocada por el parlamentario en una causal de justificación no prevista por el ordenamiento, originada en su voluntad y arbitrio, de cuya ocurrencia no obra constancia en los archivos documentales del Congreso de la República, en tanto ellas no siguieron el procedimiento de acreditación previsto por la ley, sin que tal circunstancia hubiera sido ponderada por el *a quo* en aplicación del principio de libertad probatoria.
- Haberse valorado las probanzas documentales allegadas al proceso por la defensa del parlamentario, en aplicación del mencionado principio, sin aludir al peso específico o ponderación de ellas, respecto de los supuestos fácticos y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron, en tanto dichos documentos emanaron de terceros, fueron originados por solicitud del parlamentario en el año 2019, ex post a los hechos y con causa en el proceso de pérdida de investidura que se había iniciado con fundamento en inasistencias acaecidas en los años 2015, 2016 y 2017.
- La conclusión a la que llegó el fallador de primera instancia en ausencia de dicha valoración y ponderación, referida a que la manifestación del retiro para cumplir funciones misionales de la Comisión Legal de Investigación y Acusación, hecha por el parlamentario a los Presidentes y/o a la Mesa Directiva, debía valorarse como autorización expresada en los términos del numeral 3 del artículo 90 de la ley 5 de 1992, por cuanto se trata de funciones congresales de igual o mayor importancia como la legislativa y sobre la simultaneidad de sus reuniones no opera la prohibición con la que si cuentan las Comisiones Constitucionales Permanentes.
- La consecuente decisión de tener por no probada la ocurrencia de las inasistencias denunciada por el apelante y declarar improcedente la pérdida de la investidura.

### **2.3.1 La importancia que tenía abordar el estudio de fondo**

40. Al descartarse de plano el estudio del cargo segundo planteado por el recurrente *“errada valoración jurídica de las excusas y errada valoración de las pruebas allegadas para tal efecto”*, sin tener en cuenta que bajo el argumento de que la pretensión única del recurso estaba centrada en que las excusas invocadas por el parlamentario no surtieron el procedimiento reglamentado en la Resolución 0665 de 2011 y por tanto no podían ser tenidas por el *a quo* como justificación válida para excusar las inasistencias, se distorsiona y desdibuja el sentido que tiene la aplicación del principio de libertad probatoria, visto como carga, en este caso del parlamentario, pues corresponde la prueba de la excusa a quien la alega en su defensa, con lo cual se da un alcance amplio, contrario al principio de taxatividad que rige no solo en materia de pérdida de la investidura sino también el tratamiento de las excusas, como eventos excepcionales que son.

41. Ello es así, porque la Sala Plena dejó de lado que la admisión de las pruebas allegadas para acreditar la existencia de una justificación válida para el retiro de la sesión luego del llamado a lista no implica, por sí mismo y por sí solo, que:

- El supuesto fáctico alegado como justificativo de la inasistencia total o por retiro del recinto una vez registrada la asistencia, reúna las exigencias jurídicas previstas en el ordenamiento para admitirla como causa válida que justifique la inasistencia.
- Toda prueba allegada o recogida en el proceso, que da cuenta de la ocurrencia del supuesto fáctico que se alega como justificativo de la inasistencia, sea suficiente o eficaz, por ese simple hecho, para acreditar en grado de certeza la ocurrencia del evento justificativo que se pretende validar en el juicio de pérdida de la investidura.

42. Así pues, para el caso que se examina, en el segundo cargo del apelante subyace un argumento esencial a la configuración de la tipicidad de la causal, cual es, la propia finalidad prevista por el Constituyente de erradicar la práctica del ausentismo parlamentario, entendida precisamente como un comportamiento reiterado de *“atender el llamado a lista o registro de asistencia y luego retirarse de la plenaria sin contar con excusa que justifique dicho retiro en los términos del artículo 183 constitucional -fuerza mayor- o de del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, con lo cual el congresista incumple con el propósito de la convocatoria de votar proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura”*.

43. Consecuentemente, observo que la ausencia de revisión de la valoración jurídica y probatoria para este caso concreto:

Desconoce la finalidad y el efecto útil de la causal -erradicar el ausentismo parlamentario-, como se desprende de la exposición de motivos y de las discusiones plasmadas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>32</sup>.

Admite, contrario a lo dispuesto por la Constitución y la ley orgánica del Congreso, el privilegio de cumplir otras funciones congresales por encima de aquella que se previó como esencial a la función legislativa, esto es, participar del proceso de formación y votación de las leyes, los actos legislativos y las mociones de censura, sin necesidad de surtir un procedimiento mínimo de justificación<sup>33</sup>.

Vacía de contenido el diseño normativo dispuesto cuidadosamente por el legislador orgánico, para garantizar que los parlamentarios conocen los días, horas y asuntos que se someterán a consideración de las plenarias, a efectos de asegurar el cumplimiento de la función primordial de legislar<sup>34</sup>.

Permite, en contravía de la Constitución y la ley, que los congresistas, a voluntad, informen a las Mesas Directivas sobre su retiro, cuestión que a la luz de las disposiciones no está prevista y que resulta opuesta al deber de presentar las excusas para no asistir a las sesiones plenarias en las que se

<sup>32</sup> Gaceta Constitucional No. 51 del 16 de abril de 1991.

<sup>33</sup> Artículos 114, 150 y 183-2 de la Constitución Política y artículos 268.1, 124, 126 y 127 de la Ley 5 de 1992.

<sup>34</sup> Artículos 82, 83 y 84 de la ley 5 de 1992.

votan proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, bajo el entendido de que tales eventos son excepcionales<sup>35</sup>.

Desconoce que el principio de libertad probatoria viene acompañado de la acreditación de la inasistencia, total o absoluta, por eventos excepcionales que deben ser ajenos a la voluntad de cada parlamentario. Circunstancia que debe ocurrir en un marco temporal oportuno y no ex post, con ocasión del juicio de pérdida de la investidura<sup>36</sup>.

Distorsiona, sin el estudio de fondo que así lo sustente, el contenido y alcance de la inasistencia que resulta relevante a la pérdida de la investidura, en tanto admite que cualquier excusa atemporal, que no cuenta con soporte alguno en las fuentes documentales propias del Congreso y previstas por el legislador orgánico para dotar de transparencia la actividad legislativa y propiciar el control político ciudadano sobre el ejercicio del cargo, resulte por sí misma eficaz para admitir la ocurrencia de un evento excepcional que impide el cumplimiento de un deber constitucional<sup>37</sup>.

Amplia, por vía judicial, los eventos en que taxativamente el legislador orgánico le permite a las Mesas Directivas impartir autorización a los Congresistas para su inasistencia, total o parcial a las plenarias en las que se votan proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura<sup>38</sup>.

### 2.3.2 Caso concreto -cargo que no fue estudiado-

44. Antes de abordar lo correspondiente, pongo de presente una síntesis de los elementos relacionados con las excusas que fueron valoradas como autorizaciones expresadas por la Mesa Directiva de la Cámara, que sirvieron de fundamento al *a quo* para decidir la improcedencia de la pérdida de investidura por ausencia de prueba del factor objetivo, admitiendo que el cumplimiento de "*funciones misionales de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes*" acreditado por el parlamentario es excusa válida al tenor del artículo 90-3 de la ley 5 de 1992. Veamos:

PRIMER PERIODO DE SESIONES 2017							
	Fecha de sesión	Gaceta	Asunto votado	Registró asistencia	Registró votación nominal	Justificación	Constancia de presentación de excusa ante

<sup>35</sup> Parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política y artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

<sup>36</sup> Artículo 90 de la Ley 5 de 1992, en especial el procedimiento previsto para la validación de las excusas que se consideran aceptables al tenor de esta misma norma.

<sup>37</sup> Artículos 35, 36 y 89 de la ley 5 de 1992, referidos a la Gaceta del Congreso, al registro del llamado a lista y a las actas como medios o mecanismos oficiales para dejar constancia de lo que discurre en la sesión, de los hitos importantes de las mismas.

<sup>38</sup> Artículos 41, 90 y 274 de la Ley 5 de 1992. Estas normas establecen como únicos eventos posibles la autorización para cumplir comisión oficial fuera de la sede del congreso y la vacancia temporal por razón de haberse otorgado un permiso no remunerado al Congresista. Por su parte, a los presidentes solamente les está permitido autorizar la ausencia parcial de la sesión por parte de un congresista, cuando llegado el momento de la votación, están presentes en el recinto de la plenaria pero están excusados de participar en ella en los términos previstos en los artículos 124 - 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- y 293 -cuando se le ha aceptado el impedimento- de la Ley 5 de 1992

							<b>Corporación legislativa</b>
1	1 de agosto de 2017	858 del 26 de septiembre de 2017	Proyecto de Ley 041. Articulado, título y pregunta	Si	No	Funciones misionales Comisión de Investigación y Acusación <sup>39</sup>	No
3	16 de agosto de 2017	849 del 26 de septiembre de 2017	Proyecto de Ley 263. Proposición, articulado	Si	No	Funciones misionales Comisión de Investigación y Acusación <sup>40</sup>	No
5	12 de septiembre de 2017	869 del 5 de octubre de 2017	Proyecto de Ley 182. Informe de ponencia	Si	No	Funciones misionales Comisión de Investigación y Acusación <sup>41</sup>	No
7	26 de septiembre de 2017	20 del 31 de enero de 2018	Proyecto acto legislativo 015. Informe de conciliación.	Si	No	Funciones misionales Comisión de Investigación y Acusación <sup>42</sup>	No
9	8 de noviembre de 2017	67 del 2 de marzo de 2018	Proyecto Acto Legislativo 017. Articulado	Si	No	Funciones misionales Comisión de Investigación y Acusación <sup>43</sup>	No
10	9 de noviembre de 2017	225 del 8 de mayo de 2018	Proyectos de Acto Legislativo 017 y de Ley 141. Articulado, proposiciones	Si	No	Funciones misionales Comisión de Investigación y Acusación <sup>44</sup>	No
12	15 de noviembre de 2017	56 del 22 de febrero de 2018	Proyectos de Ley 017, 159 y 285. Informe de conciliación, artículos	Si	No	Funciones misionales Comisión de Investigación y Acusación <sup>45</sup>	No
14	21 de noviembre de 2017	28 del 8 de febrero de 2018	Proyecto de Ley 285. Artículos	Si	No	Funciones misionales Comisión de Investigación y Acusación <sup>46</sup>	No
15	22 de noviembre de 2017	63 del 23 de febrero de 2018	Proyecto de Ley 016. Artículos	Si	No	Funciones misionales Comisión de Investigación y Acusación <sup>47</sup>	No
16	23 de noviembre de 2017	57 del 22 de febrero de 2018	Proyecto de Ley 016. Artículos, proposiciones	Si	No	Funciones misionales Comisión de	No

<sup>39</sup> Folio 209 del c. anexo 2.

<sup>40</sup> Folio 247 c. anexo 2. Oficio firmado por el congresista.

<sup>41</sup> Folio 269 del c. anexo 2. Acta de reunión Grupo de asesores.

<sup>42</sup> Folio 310 del c. anexo 2. Acta de reunión Grupo de asesores.

<sup>43</sup> Folio 337 del c. anexo 3. Acta de reunión Grupo de asesores.

<sup>44</sup> Folio 358 del c. anexo 3. Oficio firmado por el congresista.

<sup>45</sup> Folio 366 del c. anexo 3. Acta de reunión Grupo de asesores.

<sup>46</sup> Folio 404 del c. anexo 3. Acta de reunión Grupo de asesores.

<sup>47</sup> Folio 420 del c. anexo 3. Acta de reunión Grupo de asesores.



						Investigación y Acusación <sup>48</sup>	
--	--	--	--	--	--	---	--

### 2.3.2.1 Prueba de la inasistencia del congresista durante este periodo

45. El contraste de la información suministrada por el solicitante, con la que registran las Gacetas del Congreso que hacen públicas las actas de las sesiones plenarias, pone en evidencia que el congresista registró asistencia en 16 sesiones, de 18 que se efectuaron en el periodo, pero no estuvo presente para el momento en que se votaron los proyectos en ninguna de ella.

### 2.3.2.2 Las excusas y su valoración en el fallo de primera instancia

46. Para justificar el retiro de sesiones plenarias del 1° de agosto, 12 y 26 de septiembre, 8, 15, 21, 22 y 23 de noviembre de 2017, para cumplir funciones misionales en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara, el congresista presentó 8 actas de reunión del grupo de trabajo del parlamentario celebradas en esas mismas fechas, en las que consta que el congresista trazó directrices y parámetros para la sustanciación de autos y solicitó especial atención al *“avocar conocimiento”, “verificar los términos” y “confirmar la calidad foral”*<sup>49</sup>.

47. En relación con el retiro de las plenarias realizadas el 16 de agosto y 9 de noviembre de 2017, presentó 2 escritos extendidos y suscritos por él mismo, en los que deja constancia que se retiró de las sesiones *“para adelantar funciones misionales respecto a la Comisión de Investigación y Acusación”*<sup>50</sup>.

48. Los documentos allegados por el Congresista advierten que las reuniones a las que asistió fueron fijadas según su voluntad y arbitrio y en ellas se desarrollaron actividades de coordinación y lineamiento que, aun cuando muy importantes para el cumplimiento de la función jurisdiccional a cargo del Congreso, podían realizarse por fuera del ámbito temporal de las sesiones plenarias previamente convocadas para desarrollar la labor legislativa, incluso, la lógica y la experiencia indican que pudieron efectuarse por lapsos, pudiéndose ausentarse de la plenaria por momentos y sin afectar los propósitos de la convocatoria, la cual era conocida previamente y por anticipado conforme lo ordena la ley.

49. Esto quiere decir que no se advierte proporcionalidad entre la materialidad de los motivos que le sirvieron de justificación para ausentarse luego de haber respondido al llamado a lista y la especial significación que confirió el constituyente a las sesiones plenarias que tienen por objeto la votación de proyectos de ley, de acto legislativo o de mociones de censura.

50. En este sentido, observo que la sentencia de primera instancia pasó por alto hacer un análisis ponderado de las pruebas y los supuestos fácticos que se pretendían probar con ellos, por lo que, en mi criterio, la decisión no realizó una valoración probatoria adecuada ni suficiente para los fines de la pérdida de

<sup>48</sup> Folio 431 del c. anexo 3. Acta de reunión Grupo de asesores.

<sup>49</sup> Folios 209 del c. anexo 2, 269 del c. anexo 2, 310 del c. anexo 2, 337 del c. anexo 3, 366 del c. anexo 3, 404 del c. anexo 3, 420 del c. anexo 3, 431 del c. anexo 3.

<sup>50</sup> Folios 328 del c. anexo 3 y 247 del c. anexo 2.

investidura. De hecho, no se advirtió, si quiera, cómo la decisión voluntaria del parlamentario de trazar instrucciones y lineamientos para realizar el trabajo de sustanciación de autos, que pueden realizarse con apoyo de las TIC's, incluso sin necesidad de desplazarse físicamente a otro recinto y que podían ser programadas por el Congresista con la debida atención a la agenda de la Plenaria, adquiere la misma relevancia e importancia que la labor fundamental de legislar.

51. Tampoco se ponderó cómo contestar el llamado a lista y retirarse del recinto en 16 oportunidades, no materializa la práctica del ausentismo parlamentario que quiso erradicar el Constituyente con esta causal, o cómo el incumplimiento del proceso de acreditación por parte del parlamentario, en tanto nunca formalizó los motivos que le informó verbalmente a la Mesa Directiva para ausentarse, afectaba la eficacia de las pruebas para acreditar en grado de certeza la existencia de la justificación, entendida como un evento excepcional por la jurisprudencia de esta Corporación.

52. En el fallo no se hizo referencia alguna a que, aun cuando los días 21 y 22 de noviembre de 2017 sesionaron, tanto la plenaria de la Cámara, como la Comisión de Investigación y Acusación, no hubo simultaneidad en esas sesiones, pues ellas se llevaron a cabo en horarios distintos, tal como aparece en las actas de las dos plenarios, en específico, en el acta de la plenaria de la Cámara en la que consta la participación de otros integrantes de la Comisión de Acusación en las votaciones nominales de los asuntos debatidos en esa sesión<sup>51</sup>, ni se ponderó o justificó porqué las sesiones de esa comisión pudieron realizarse, conforme lo dictan las normas de la Ley 5 de 1992, mientras que el parlamentario no pudo hacer lo propio para desarrollar tareas de instrucción y coordinación de un grupo de trabajo.

53. A su turno, el fallo no contrastó pruebas existentes en el plenario, que informan sobre la asistencia a las mismas plenarios inasistidas por el parlamentario, de otros congresistas que integraban la Comisión de Investigación y Acusación, de las actas de las plenarios en las que se consignó como otros Representantes a la Cámara, presentaron excusas para su inasistencia o para el retiro de la plenaria, quedando constancia de ello en los términos exigidos por el reglamento orgánico del Congreso.

54. Con esto, advierto que más allá de la admisibilidad y validez de las pruebas que se allegan al proceso, su eficacia probatoria deviene del ejercicio de confrontación, ponderación y valoración completa e integral de ellos, respecto de los supuestos fácticos que se juzgan; ello es así, porque el hecho de admitir una prueba como válida, no significa que la excusa que se pretenda probar con ella, se ajuste a las hipótesis legales autorizadas o se derive de ella un carácter que no tiene, o se la valore sin tener en cuenta las reglas procesales que determinan el alcance de determinados medios probatorios.

---

<sup>51</sup> Gacetas del Congreso No. 28 y 63 de 2018 y Actas de la Comisión de Investigación y Acusación visibles a folios 402 y 418 del c. anexo 3.

55. En cuanto al valor de autorización expresada por la Mesa Directiva que se le otorgó en la sentencia al señalamiento realizado por la defensa, en el sentido de que el Congresista recibió autorización verbal de esa instancia para retirarse del recinto, observo que el fallo carece de ponderación de las pruebas allegadas por el Congresista para acreditar tal hecho, pues de la lectura simple de tales documentos se advierte lo siguiente:

- El congresista aportó al expediente un documento extendido a solicitud suya el 7 y 8 de octubre de 2019<sup>52]</sup> por los congresistas Alfredo Rafael Deluque Zuleta<sup>53</sup>, Fabio Raúl Amín Salame<sup>54</sup>, y Rodrigo Lara Restrepo<sup>55</sup> quienes dicen haber fungido como presidentes de la Cámara de Representantes en las fechas en las que él operó el retiro reprochado de las sesiones, en los que sus suscriptores dijeron tener memoria de los permisos solicitados por Julián Bedoya Pulgarín para retirarse de las plenarias con el fin de atender funciones misionales de la Comisión de Investigación y Acusación, con *“la salvedad”* o *“el compromiso de adelantar los trámites pertinentes para legalizar dicha ausencia del recinto”*. De ellas viene pertinente el estudio de la extendida por Rodrigo Lara Restrepo, quien manifestó haber fungido como Presidente de la Cámara en el año 2017.
- Como he insistido, tales pruebas son admisibles y debieron ser ponderadas y valoradas en su eficacia, teniendo en cuenta que al tenor del artículo 243 del Código General del Proceso, esos documentos no son documentos públicos, pues fueron expedidos en momentos en los que los congresistas que los suscribieron ya no fungían como Presidentes de la Cámara, circunstancia por la que no pueden ser apreciados como certificaciones de la Presidencia de esa Corporación<sup>56</sup> y, por otro lado, porque la función de extender ese tipo de certificación radica conforme con el reglamento del Congreso en cabeza del Secretario de cada Cámara o de la Comisión de Acreditación Documental, ésta última en el caso específico de las excusas.
- De suyo, carece la sentencia de esa ponderación, en tanto no reparó en que tales documentos declarativos procedentes de terceros, que fueron extendidos a solicitud de parte interesada, no contienen alguna circunstancia de tiempo, modo y lugar que permita establecer las fechas y las sesiones en que tuvo ocurrencia lo declarado, tampoco de los eventos concretos que autorizaron ni de las razones que tuvieron para tener como justificado el retiro o si ello acaeció antes, durante o posterior a cada sesión, el número de veces, etc.
- Correspondía al fallador de instancia verificar, a través de un ejercicio razonado de ponderación, si las declaraciones vertidas en estos documentos otorgaban plena certeza a las justificaciones que pretendía

---

<sup>52</sup> Folios 468 y 469 del c. 3 y 314 y 316 del c. anexo 5.

<sup>53</sup> Folio 468 del c. anexo 3.

<sup>54</sup> Folio 316 del c. anexo 5.

<sup>55</sup> Folio 314 del c. anexo 5.

<sup>56</sup> Folio 314 del c. anexo 5.

probar el parlamentario, a partir de su confrontación con otros medios probatorios que permitieran llegar a la convicción de que el elemento objetivo de la causal no se configuró, tales como las Gacetas en las que se publicaron las actas de esas sesiones y las certificaciones obrantes en el proceso, que dan cuenta de las oportunidades en que el representante a la Cámara presentó o no excusas para inasistir a las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura.

### 2.3.2.3 Conclusión

56. Era necesario entrar a estudiar el fondo de la errada valoración probatoria y jurídica alegada por el recurrente, toda vez que la sentencia carece de un verdadero análisis ponderado de las pruebas y más allá de la admisibilidad y validez de las pruebas aportadas por el Representante a la Cámara, no quedó demostrado, en grado de certeza, que el comportamiento reiterado de contestar el llamado a lista y retirarse de la sesión informando de ello verbalmente a la Mesa Directiva o al Presidente de la Cámara, pueda tenerse como uno que acaece de forma excepcional y ajeno al parlamentario que lo aduce en su favor.

57. Como la sentencia no hizo un estudio razonado del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, en orden a explicar cómo reuniones referidas a un trabajo ordinario y rutinario, aun cuando relacionadas con el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales a cargo de la Comisión de Investigación y Acusaciones, constituye una autorización permitida por el reglamento del Congreso, aparece justificado que el recurrente acuse un vicio relacionado con la valoración jurídica de los hechos, las pruebas y la configuración objetiva de la causal, porque hay claridad absoluta en que los eventos reglados por las Ley 5 de 1992 que permiten brindar autorización a los Presidentes y a las Mesas Directivas, toda vez que los preceptos correspondientes lo señalan expresamente, son los siguientes:

- Los permisos no remunerados que concede la Mesa Directiva conforme al artículo 274 de la ley.
- La autorización de comisiones oficiales (motivo del que se ocupa expresamente el numeral 2 del artículo 90)
- Las autorizaciones que puede conferir el Presidente de la Cámara, a los representantes de conformidad con los artículos 124 y 293 de la ley 5 de 1992, aunque estas son autorizaciones para abstenerse de votar, no para el retiro del congresista de la sesión.
- Al lado de estas tres, las Salas especiales de decisión de la Sala Plena Contencioso Administrativa ha entendido que el retiro del congresista, de las sesiones, por causa de las decisiones de las bancadas en ejercicio del derecho a la oposición<sup>57</sup>, también es una hipótesis que se subsume como causal que justifica la inasistencia.

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 13, Sentencia del veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación: 11001-03-15-000-2018-00780-00. En el mismo sentido, la Sala Quinta Especial de Decisión, Sentencia de 7 de junio de 2018 en el radicado 11001-

## **2.4 La sentencia constituye una rectificación de la jurisprudencia dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y así debió declararse para cumplir la carga de transparencia**

58. El fallo llega a un nuevo entendimiento sobre dos de los elementos que estructuran la causal de pérdida de la investidura por inasistencia a seis sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos y/o mociones de censura, que inciden directamente en el alcance y contenido del juicio de tipicidad que debe realizar el juez. Estos elementos son: **i)** la inasistencia que da lugar a la pérdida de la investidura **ii)** que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor.

59. Antes de explicar en qué consiste la rectificación señalada y su incidencia en el juicio de tipicidad, es preciso exponer una síntesis de la jurisprudencia dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en relación con estos dos elementos. Luego de ello, señalaré a manera de conclusión, cómo la decisión adoptada en esta oportunidad no resulta coincidente con el desarrollo jurisprudencial.

### **2.4.1 Síntesis del desarrollo jurisprudencial en relación con los dos elementos de la causal señalados**

#### **2.4.1.1 La inasistencia del parlamentario que configura la causal de pérdida de investidura**

60. Respecto de este elemento, a partir de la **sentencia del 1 de agosto de 2017**<sup>58</sup> y con inclusión de ella, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta colegiatura se ha pronunciado en las sentencias del **13 de junio de 2018**<sup>59</sup>, **27 de marzo**<sup>60</sup>, **7 de mayo de 2019**<sup>61</sup> y **19 de noviembre de 2019**<sup>62</sup>.

61. En la sentencia del 1 de agosto de 2017, la Sala Plena definió que conforme con el sentido literal, histórico, gramatical, pragmático y sistemático de la norma se vincula ese acto -el de inasistir-, con la sesión en la que se produce la votación, de manera que la conducta relevante para la pérdida de investidura supone dos condiciones: **i)** que la inasistencia se predique respecto de seis reuniones plenarias, siendo este un elemento mínimo de cumplimiento exigido por el

---

03-15-000-2018-00890-00.

<sup>58</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1/08/ 2017. MP. Dr. Danilo Rojas Betancourth. Radicado 11001-03-15-000-2014-00529-01(PI).

<sup>59</sup> Consejo de estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias del 13 de junio de 2018. MP. Guillermo Sánchez Luque, radicación número 11001-03-15-000-2018-00318-01(PI).

<sup>60</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27/03/2019. MP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02151-01(PI).

<sup>61</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 7/05/2019. MP. Julio Roberto Piza Rodríguez. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02332-01(PI).

<sup>62</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19/11/2019. MP. Rocío Araújo Oñate. Radicado número 11001-03-15-000-2018-02405-01(PI).

Constituyente a los congresistas ii) que la inasistencia no se encuentre debidamente justificada.

62. El pronunciamiento explicó que dada la estrecha relación que existe entre la asistencia y la votación de los proyectos de acto legislativo, de ley y/o de mociones de censura, **la asistencia implica que el congresista permanezca en el recinto legislativo durante toda la sesión, desde su inicio hasta su finalización**, por lo que el congresista **perderá su investidura aunque haya contestado el llamado a lista** realizado por el secretario de la respectiva Corporación, **siempre que se compruebe que no estuvo presente en la votación de alguno de los asuntos de que trata el numeral 2 del artículo 183 constitucional sin excusa válida que justifique dicha ausencia.**

63. Por su parte, **la sentencia siguiente, dictada el 13 de junio de 2018 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo**, reiteró lo dicho en el fallo del 1 de agosto de 2017, al señalar que, asistir a una sesión plenaria consiste en **estar o hallarse presente en la sesión respectiva, esto es, en formar parte del grupo de congresistas que están presentes, participan o intervienen en la sesión en la cual se van a discutir o votar los proyectos anunciados en la convocatoria**, en tanto en cuanto el cumplimiento de ese deber no se agota simple y llanamente con el hecho de responder el llamado a lista, sino que al ser la sesión, un espacio de tiempo ocupado por una actividad, **la asistencia implica que el parlamentario está presente en la sesión, con el propósito de contribuir en el proceso de formación de los actos legislativos, las leyes y las mociones de censura.**

64. No obstante, este pronunciamiento reconoció que la dinámica propia de la actividad parlamentaria, pone de presente que el deber de asistir a las sesiones plenarias del Congreso en las cuales se van votar proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura, **no es sinónimo de permanencia sino de presencia**, y en este sentido, **varió la jurisprudencia** dictada en la sentencia del 1 de agosto de 2017, al señalar que el **deber de asistir debe interpretarse con cierta flexibilidad**, entendiendo que **el congresista puede retirarse por momentos del recinto en donde tiene lugar la sesión plenaria, siempre y cuando ello no lleve a desatender los propósitos de la convocatoria**, que se encuentran precisados al aprobarse el orden del día, el cual ha sido anunciado en sesión anterior o dado a conocer en convocatoria previa.

65. Sobre este particular, explicó que al haberse anunciado previamente el objeto de la sesión plenaria, **ningún congresista puede sustraerse de su obligación de asistir a la sesión prevista para ello**, porque el hecho de que en la convocatoria o anuncio de la sesión se relacionen los proyectos de acto legislativo y de ley que serán sometidos a votación, **le pone de presente que la no concurrencia o eventual retiro de la sesión, sin mediar una justificación en los términos previstos en la Constitución y la ley**, puede dar lugar a la configuración de la causal, sin que les sea dable alegar, en caso de inasistencia, el desconocimiento de los asuntos que se tratarían en la plenaria.

66. Bajo este panorama, en estas dos sentencias la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dejó en claro que el **verbo rector que define la conducta sancionada** por la causal 2 del artículo 183 de la carta fundamental es **“inasistir”** en el sentido de estar presente en la sesión plenaria. *Contrario sensu*, determinó que **no son verbos rectores** de la causal **“votar”** ni **“registrar la asistencia”**, reiterando que, en todo caso, la votación y el registro de asistencia son indicadores a partir de los cuales resulta posible acreditar o desvirtuar la presencia del congresista en la sesión plenaria.

67. A su turno, en la **sentencia del 27 de marzo de 2019**, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo reiteró su jurisprudencia en el sentido de que el deber de asistir a la sesión no se agota simple y llanamente con el hecho de responder el llamado a lista, sino que debe entenderse que la asistencia implica la presencia del parlamentario en la sesión<sup>63</sup>, **por lo que no puede entenderse que un parlamentario asistió a una sesión plenaria si luego de haber respondido el llamado a lista abandona el recinto, sin mediar una excusa o justificación jurídicamente admisible**.

68. En las **sentencias dictadas el 7 de mayo y el 19 de noviembre de 2019**, en lo que refiere a la inasistencia que es relevante para la pérdida de investidura, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo volvió a reiterar esa jurisprudencia, dejando en claro que la respuesta al llamado a lista o el registro de asistencia<sup>64</sup> no es plena prueba de la presencia del congresista en la plenaria, **ya que es posible acreditar que se retiró sin mediar ninguna justificación válida**.

69. Estos fallos también reiteraron que el congresista podría demostrar su presencia en la sesión plenaria o **que su retiró estuvo mediado de una causa justificada en los términos previstos por la Constitución -fuerza mayor- o en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992**, concluyendo que el retiro del recinto afecta el cumplimiento del objeto de la sesión, cual es, votar proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, cuando el congresista sólo registra la asistencia y luego se retira sin ninguna justificación, pues con ello afecta la formación de la voluntad democrática, que se consigue únicamente con su presencia y su voto.

#### **2.4.1.2 La inasistencia que da lugar a la pérdida de investidura es aquella que no está justificada o no se produjo por motivos de fuerza mayor**

70. En la sentencia del 1 de agosto de 2017, la Sala Plena señaló que le corresponde al juez del proceso de pérdida de investidura evaluar si la conducta del congresista demandado obedeció a alguna razón justificativa de su inasistencia a las reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura, en tanto la sanción no procede automáticamente solo porque se verifique que se configuran los restantes

---

<sup>63</sup> Conclusión que emerge del contenido de los artículos 89 y 91 de la Ley 5ª de 1992, conforme lo señaló la Corporación en el pronunciamiento.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

elementos que tipifican la causal<sup>65</sup>.

71. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo determinó que, al tenor de la propia jurisprudencia de la Corporación, en cualquier caso, las justificaciones son situaciones excepcionales, porque *“la vocación natural de un congresista es la de participar en los debates y en las decisiones propias del Congreso”*<sup>66</sup>.

72. Bajo esa línea, concluyó que para que se configure la fuerza mayor es necesario que el hecho sea imprevisible e irresistible, de ahí que no pueda configurarse cuando es el propio congresista quien se pone a sí mismo en imposibilidad de asistir a la sesión y explicó que el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 también establece que las ausencias de los congresistas a las sesiones pueden justificarse por: **i)** incapacidad física debidamente comprobada **ii)** el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o **iii)** la autorización expresada por la Mesa Directiva o el presidente la respectiva Corporación<sup>67</sup>, en los casos indicados en el reglamento de la misma.

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

74. En cuanto a las excusas de la inasistencia, la sentencia señaló que la Ley 5 de 1992 estableció un procedimiento especial, que consiste en enviarlas a la Comisión de acreditación documental de la Cámara o del Senado, la cual deberá presentar un concepto ante la Mesa Directiva de la respectiva Corporación con el fin de que ésta adopte una decisión definitiva sobre su validez, concluyendo que las excusas aceptadas en los términos establecidos por el Reglamento del Congreso podrán hacerse valer dentro del proceso de pérdida de investidura para demostrar que la inasistencia a una sesión determinada se encuentra justificada.

75. Por su parte, las **sentencias dictadas con posterioridad por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo**, esto es, las del **13 de junio de 2018, 5 de febrero de 2019, 27 de marzo de 2019, 7 de mayo y 19 de noviembre de 2019**, reiteraron la jurisprudencia señalada hasta ahora.

76. No obstante ello, en lo que se refiere a la validez probatoria de las excusas por incapacidad médica, en los pronunciamientos del **27 de marzo y 7 de mayo de 2019**, la Sala Plena definió que cualquiera de las pruebas presentadas por el

---

<sup>65</sup>Estos son, conforme con la literalidad del artículo 183-2 superior y la jurisprudencia reiterada en las sentencias dictadas el 1 de agosto de 2017, el 13 de junio de 2018, el 5 de febrero de 2019, el 27 de marzo de 2019, el 7 de mayo y 19 de noviembre de 2019: **i)** la inasistencia del congresista a **ii)** que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones **iii)** que ello ocurra en seis plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de marzo de 2010, rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI), reiterada en la sentencia de 22 de noviembre de 2011, rad. 11001-03-15-000-2011-00404-00(PI).

<sup>67</sup> En la sentencia de 20 de enero de 2004, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo señaló que *“no puede considerarse irregular, ni constitutivo de causal de pérdida de investidura, el hecho de que la Congresista haya disfrutado de una licencia no remunerada, que fue solicitada y otorgada conforme a lo dispuesto en el artículo 261 de la Constitución Política por parte de la Mesa Directiva”*. Op. Cit., supra nota 9.



congresista para justificar las ausencias, totales o parciales, a las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, deben ser evaluadas por el juez de la pérdida de la investidura con el propósito de establecer si la ausencia del congresista estuvo justificada, **aun cuando no hayan surtido el trámite previsto en el párrafo del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, en virtud del principio de libertad probatoria previsto en el artículo 165 del Código General del Proceso, de la libre apreciación de la prueba mediante la persuasión racional, así como de la naturaleza subjetiva que tiene el juicio de pérdida de investidura al tenor del artículo 1 de la Ley 1881 de 2018 y la drasticidad de la sanción que conlleva, cual es, la pérdida del derecho.**

77. Si bien los pronunciamientos del 27 de marzo y 7 de mayo de 2019 estaban circunscritos en el caso concreto a las excusas médicas por incapacidad física presentadas por los congresistas, **la regla fijada por la Sala Plena resulta aplicable a todos los eventos de excusas aceptables consagrados en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, porque estas disposiciones no imponen restricción probatoria alguna o determinan un medio probatorio especial a través de los cuales se compruebe la fuerza mayor o cualquiera de los eventos previstos como excusas aceptables.**

78. Conforme con la tesis jurisprudencial desarrollada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 es de tal amplitud que sólo exige: i) que la situación de enfermedad o de padecimiento físico esté debidamente comprobada ii) el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso y iii) la autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el propio reglamento congresal, de manera que corresponde al juez contencioso administrativo, en los términos de los artículos 165<sup>68</sup> y 176<sup>69</sup> del Código General del Proceso, evaluar **la totalidad de las pruebas en conjunto bajo la persuasión racional y exponer razonadamente el mérito que les asigna**, para determinar en cada caso concreto, si las pruebas allegadas al expediente, cualquiera que ellas sean, **permiten comprobar debidamente las excusas invocadas por los congresistas.**

79. Finalmente, en relación con la jurisprudencia contenida en las sentencias del 27 de marzo y del 7 de mayo de 2011, relativa a la aplicación del principio de libertad probatoria y a la admisibilidad en el proceso de pérdida de investidura de las pruebas que acreditan excusas que no han surtido el procedimiento reglado en la Resolución 0665 de 2011, advierto que la sentencia objeto de este salvamento de voto rectifica la jurisprudencia sin cumplir la debida carga de transparencia, por las siguientes razones:

---

<sup>68</sup> **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>69</sup> **APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS.** Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.

- En los dos pronunciamientos señalados la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se refirió a la acreditación de la incapacidad médica debidamente comprobada, para señalar que no solamente la incapacidad expedida o transcrita por la EPS resulta válida para acreditar la ocurrencia de ese hecho y tener la asistencia por justificada, sino que, en virtud del principio de libertad probatoria, es admisible y válida la acreditación de tal hecho con una incapacidad otorgada por el médico del Congreso de la República o por un médico externo, pues está en las mismas situación capacitante aquel que cuenta con incapacidad de la EPS que aquel que cuenta con incapacidad de un médico externo o del médico del Congreso de la República, máxime cuando dichas pruebas no fueron tachadas u objetadas en el proceso.
- En ambas sentencias los parlamentarios enjuiciados presentaron ante la Mesa Directiva las correspondientes excusas y obtuvieron permiso de ella, constatado con vistos buenos en los documentos correspondientes, mismas razones que llevaron a la Sala Plena a determinar, con fundamento en el principio de libertad probatoria, que aun cuando algunas de las incapacidades y de los permisos otorgados por la Mesa Directiva no surtieron el procedimiento previsto en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 para su validación, reglamentado por las resoluciones de las Mesas Directivas de las Corporaciones para efectos del descuento de salarios por inasistencia injustificada, debían tenerse como acreditadas las justificaciones.
- Si bien estas sentencias propenden por la admisibilidad de toda prueba que resulte pertinente, idónea y útil para acreditar la existencia de una excusa válida que justifique la inasistencia del parlamentario en aplicación del principio de libertad probatoria, ninguna de ellas se ocupó de otorgar validez a pruebas producidas ex post y con ocasión del proceso de pérdida de investidura, pues en uno y otro caso, tanto las incapacidades médicas como las autorizaciones expresadas por la Mesa Directiva fueron presentadas o formalizadas por los congresistas ante el Congreso de la República, sin embargo y pese a ello, no surtieron el proceso de acreditación y validación previsto en el artículo 90 de la ley 5 de 1992.
- Difieren estos casos del que se apeló, en la medida en que en aquellos las pruebas documentales que se aportaron contaban con el respaldo de haberse dado a conocer en el seno de las plenarias o ante las Mesas Directivas, mientras que en el sub examine, quedó acreditado que el parlamentario informó a la Mesa Directiva que debía retirarse para cumplir asuntos relacionados con la Comisión de Investigación y Acusación de la que hacía parte, pero de tales hechos no quedó constancia alguna en los documentos oficiales y públicos ni fue formalizada tal solicitud ante las instancias correspondientes.

- Consecuentemente, tratándose este asunto no solamente de la ausencia de excusas que hubieran surtido el trámite de acreditación y validación sino de la carencia absoluta de formalización de tales hechos ante las instancias correspondientes al interior de la Cámara de Representantes, salta a la vista que la regla establecida, referida a que las excusas son admisibles en el proceso de pérdida de la investidura aun cuando no hayan surtido el trámite previsto en la Resolución 0665 de 2011, fue vertida en esta sentencia de manera aislada y sin la carga de transparencia suficiente, lo que impide establecer porqué dicha regla es aplicable en este preciso caso concreto.
- En suma, reitero que las sentencias del 27 de marzo y del 7 de mayo de 2011, se ocuparon de casos que no guardan identidad o similitud fáctica, jurídica ni probatoria con el que resolvió en esta sentencia, misma razón que me lleva a concluir que la regla de libertad probatoria, conforme se determinó en esas sentencias, no podía aplicarse en este asunto a efectos de descartar el yerro en la valoración probatoria acusado por el apelante, porque lo que puso en duda el recurrente fue precisamente la ponderación de las pruebas allegadas por el parlamentario, producidas ex post y con ocasión del proceso de pérdida de la investidura, respecto de la cuales ninguna de las instancias al interior de la Cámara tuvo conocimiento - secretario general, comisión de acreditación documental, mesa directiva-.
- Con esta sentencia, insuficiente en su carga de transparencia, así como con la interpretación reduccionista del alcance del artículo 320 del Código General del Proceso, se está rectificando la jurisprudencia en el sentido de permitir, contrario a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, que las excusas puedan producirse extemporáneamente para ser admitidas con plena eficacia en el juicio que promueve la pérdida de la investidura.
- Lo anterior es contrario al debido proceso que le asiste al solicitante de la pérdida de la investidura en respeto del principio *pro actione* y de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, y rompe el principio de igualdad, en tanto no pueden estar en la misma posición aquellos parlamentarios que se excusan oportunamente y cuyas justificaciones surten el procedimiento reglado, que aquellos que no asisten a las sesiones plenarias en las que se votan proyectos de ley, acto legislativos o mociones de censura más allá de los mínimos funcionales que les impone la Constitución, ni tampoco formalizan o dan curso a sus excusas oportunamente y ante las instancias correspondientes.

#### **2.4.2 Conclusiones**

La jurisprudencia de la Corporación ha sido consistente, desde su inicio y hasta ahora, en señalar cuál es el alcance y contenido de los elementos que resultan relevantes frente a la solución del recurso de apelación, así:

80. Desde el ámbito objetivo de la causal, el retiro de la sesión luego de haber registrado asistencia y sin contribuir en el cumplimiento de los propósitos legislativos de la convocatoria, configura inasistencia en los términos del artículo 183-2 superior, siempre que dicho retiro no esté justificado por la ocurrencia de una fuerza mayor o en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, por una incapacidad médica debidamente comprobada, por el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso o por la autorización expresada por el Presidente o la Mesa Directiva de la Cámara en los casos indicados en el Reglamento del Congreso, es decir la Ley 5 de 1992 y no otra norma.

81. El artículo 90 de la Ley 5 de 1992 es la norma nuclear para la acreditación de las excusas que justifican la inasistencia a las sesiones plenarias en las que se votan proyectos de ley, acto legislativo y/o mociones de censura, y en ella, además de fijarse las hipótesis justificativas, está reglado el procedimiento que se debe seguir para su correspondiente acreditación y validación.

82. El proceso de pérdida de la investidura no responde a un sistema de tarifa legal probatoria, razón por la cual, en aplicación del principio de la libertad probatoria, el juez debe valorar la totalidad de las pruebas allegadas al proceso por los sujetos procesales. Particularmente, en relación con las pruebas recaudadas frente a una causal de justificación alegada, que no surtió el procedimiento reglado por el legislador, éstas deben ser admitidas para su correspondiente valoración en conjunto con las restantes probanzas del plenario, lo que implica ponderarlas y otorgarles peso y mérito específico, a efectos de determinar, en conjunto con las restantes pruebas si la excusa que se pretende hacer valer en el proceso de pérdida de investidura resulta aceptable en los estrictos términos señalados en el artículo 183 superior y 90 de la Ley 5 de 1992.

83. No ha dicho la jurisprudencia, fundada en la aplicación del principio de libertad probatoria o en el concepto flexibilizado del deber de asistencia, que las excusas previstas en la Constitución y en la ley puedan sustraerse del procedimiento reglado en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 o que el escenario para acreditar la validez de las excusas sea el proceso de pérdida de investidura. Lo que ha determinado es que todas las pruebas son admisibles y que es el juez, a partir de la valoración ponderada de todo el acervo probatorio, a quien corresponde establecer si resultan válidas y eficaces para acreditar la ocurrencia de un determinado hecho justificativo y si éste guarda correspondencia con las excusas aceptables autorizadas en el artículo 90 de la ley 5 de 1992.

84. Tampoco ha sentado la jurisprudencia que las resoluciones expedidas por las Mesas Directivas de las Cámaras para reglamentar el procedimiento previsto en el artículo 90 ejusdem no resulten aplicables, pues se repite, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha expresado que las excusas que no surten el procedimiento previsto en la Resolución 0665 de 2011 son admisibles en el proceso de pérdida de investidura, sin que tal afirmación derive en que toda prueba de las excusas, admitida en el proceso sin haber surtido dicho procedimiento, acredite por sí sola o incluso, contrastada y ponderada con las restantes, que el supuesto fáctico que se alega como justificativo de la inasistencia

encaja en las hipótesis establecidas taxativamente en el ordenamiento, o que determine por sí misma la ocurrencia del hecho justificativo que se invoca.

#### **2.4.3 El nuevo entendimiento que se deriva de la sentencia**

85. Sobre las conclusiones señaladas anteriormente, advierto que en esta sentencia la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo llegó a un nuevo entendimiento en lo referido al alcance y contenido del elemento objetivo de la causal, referido a que las inasistencias deben estar justificadas, pues básicamente se entendería que el parlamentario puede retirarse del recinto luego del llamado a lista sin activar el procedimiento previsto, entre otras normas, en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tesis que no coincide con la sentencia del 1 de agosto de 2017 ni con las restantes dictadas por la Sala Plena, donde se reitera que toda prueba de la excusa es admisible en el proceso de pérdida de investidura aun cuando no haya surtido el trámite legal, sin que ello signifique ni se haya sentado así, que la prueba resulte por sí misma, eficaz para desvirtuar la inasistencia.

86. De acuerdo con lo anterior, resultaba imperativo y necesario, para garantizar la seguridad jurídica y salvaguardar la coherencia de la jurisprudencia, que el fallo se ocupara de definir si el procedimiento previsto en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 para las excusas, debe agotarse o no, o, si dada la libertad probatoria, una vez acontecido el proceso de pérdida de investidura, es en este escenario y no en el seno del Congreso de la República donde se tienen que acreditar las excusas. Insisto en que, la definición que se extraña en la sentencia es relevante no porque la ausencia del procedimiento afecte la admisibilidad y validez de la prueba sino porque tal carencia incide en la eficacia de la prueba e irradia, por tanto, el juicio de ponderación que debe efectuar el juez en relación con el acervo probatorio y los supuestos fácticos que juzga.

87. En el primer escenario que es el derivado de la jurisprudencia de esta corporación que se expuso en el acápite anterior, dada la libertad probatoria, el juez debe admitir toda prueba del hecho justificante aun cuando no haya surtido el procedimiento reglado en el artículo 90 de la ley 5 de 1992, sin embargo deberá ponderarlas en conjunto con la totalidad del acervo probatorio, a efectos de determinar cuál es el valor, peso específico y mérito probatorio que surge de ella, para luego derivar si quedó acreditado que el hecho justificativo ocurrió y si éste se enmarca en las taxativas hipótesis previstas por el legislador. Es decir, en estos eventos, las pruebas admitidas no tienen eficacia, por sí solas, para acreditar que la inasistencia estuvo justificada, razón por la cual esa ausencia del procedimiento debe también ser tenida en cuenta y ponderada para determinar el mérito de la prueba en concreto.

88. Por el contrario, en el segundo escenario originado con la presente sentencia, admitida la prueba con fundamento en el principio de libertad probatoria, en nada incide que ella no hubiese surtido el trámite reglamentario para su validación y acreditación, esto quiero decir que el escenario para acreditar y validar las excusas es el proceso de pérdida de la investidura y no el Congreso de la República, lo cual, insisto, además de efectuar una rectificación de la línea

jurisprudencial desarrollada hasta ahora por la Corporación, resulta contrario a la finalidad de la causal prevista en el artículo 183-2 superior, la deja sin efecto útil y vacía de contenido el diseño normativo previsto por el legislador para asegurar la conformación del quórum para sesionar y garantizar el cumplimiento de la función principal de los congresistas, consistente en estar presentes en las sesiones, participar y votar los proyectos de ley, actos legislativos y mociones de censura, todo lo cual revierte en la protección de los derechos del electorado.

En los términos señalados dejo presentado mi salvamento de voto.

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

*Fecha et supra*

**SALVAMENTO DE VOTO / TRÁMITE DE EXCUSAS CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN 665 DE 2011 DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES – No vulnera derecho al debido proceso / CONGRESISTA – Funciones / EXCUSAS – Supuestos con los que se relaciona / FALTA DE LEGALIZACIÓN DE EXCUSA – Resta validez a la justificación de inasistencia**

[D]iscrepo de la conclusión según la cual el trámite de excusas contenido en la Resolución 665 de 2011 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes vulnera ese derecho fundamental. (...) Las funciones que, por excelencia, le corresponde ejercer a un congresista son las de participar en la expedición de leyes y actos legislativos y en las mociones de censura, sin que esto signifique, claro está, que las demás funciones a su cargo, como la de acusar a los altos dignatarios del Estado, carezcan de relevancia. (...) El artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 (...) estableció que las excusas están relacionadas con los siguientes supuestos: i) fuerza mayor; ii) caso fortuito; iii) incapacidad física debidamente comprobada; iv) asistencia a comisiones oficiales por fuera de la sede del Congreso, y v) autorizaciones de los presidentes del Senado y de la Cámara. Mediante Resolución 665 de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes reglamentó el trámite de las excusas (...) Eso significa que si el presidente de la respectiva Corporación no autoriza la inasistencia o retiro del congresista de las sesiones en las cuales se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura, o si habiendo obtenido dicha autorización, aquel no legaliza la excusa ante la Comisión de Acreditación respectiva, no se hay justificación válida para la inasistencia y, por tanto, se configura la causal de pérdida de investidura, al menos, en el aspecto o dimensión objetiva de la causal.

**FUENTE FORMAL: RESOLUCIÓN 665 DE 2011 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 90 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 300**

**LIBERTAD PROBATORIA PARA ACREDITAR EXCUSA – Alcance / AUTORIZACIÓN – Existencia y admisibilidad**

[E]l congresista tiene libertad probatoria para acreditar la excusa médica, la autorización del presidente de la respectiva cámara o la comisión oficial fuera de la sede del Congreso; no obstante, el hecho de la autorización solo existe si se agota el procedimiento exigido en la ley para su obtención y legalización ante la Comisión de Acreditación Documental, previa comunicación de la inasistencia de los congresistas por parte de los secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, de conformidad con el parágrafo del artículo 90 y del artículo 300 de la Ley 5ª (...) En mi sentir, el criterio de la libertad probatoria apoyado en los códigos procesales, como el Código General del Proceso, no era impedimento para reconocer el contenido y alcance de preceptos de rango cuasiconstitucional, que fijan el deber de los secretarios de las cámaras de remitir las excusas –por inasistencia o por retiro– a las respectivas Comisiones de Acreditación Documental, para que estas rindan dictamen ante la Mesa Directiva de la Corporación, a quien corresponderá la decisión final sobre la justificación de la ausencia del congresista a las sesiones en las que se voten proyectos de actos legislativos, de leyes o mociones de censura.

**FUENTE FORMAL:** LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 90 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 300

**PROCEDIMIENTO DE VALIDACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LAS EXCUSAS –  
Debió exigirse**

[E]stoy convencida de que para el trámite de las excusas por retiro se debió hacer exigible el procedimiento de validación y acreditación establecido en la Resolución 0665 de 2011, sin que esto implicara exigir la prueba de un hecho con tarifa legal, sino porque, claramente, sin ese procedimiento no hubo autorización que justificara su retiro de más de seis sesiones, en un mismo período legislativo, en el que se votaron proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura. En tal virtud, el reglamento, contrario a lo que afirma el proyecto, no limita el derecho a la libertad probatoria de los congresistas, sino que prevé un trámite para la existencia y admisibilidad de la excusa. En otras palabras, de la aplicación del reglamento no se sigue, en términos lógicos, la conclusión según la cual se estaría limitando la libertad probatoria del demandado, sino que se le somete al trámite legal idóneo para la existencia de la excusa que libremente se pudo acreditar con todos los medios de prueba previstos en el ordenamiento jurídico.

**FUENTE FORMAL:** LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 90 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 300

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA CONSEJERA MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04145-01(PI)**

**Actor: JOSÉ IVÁN RAMÍREZ SUÁREZ**

**Demandado: JULIÁN BEDOYA PULGARÍN**

## SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto que profeso por las decisiones la Corporación, me aparto de la sentencia del 8 de septiembre del año en curso, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en la cual se negó la solicitud de pérdida de investidura del representante a la Cámara Julián Bedoya Pulgarín.

El problema jurídico que se abordó en la sentencia fue el siguiente: ¿Acierta el recurrente cuando afirma que en los juicios de pérdida de investidura solo son admisibles las excusas que el congresista ha sometido al trámite previsto en la Resolución 665 de 2011 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes?

En mi criterio, la respuesta a este problema jurídico debe ser afirmativa, pues aunque comparto plenamente las consideraciones de la sentencia relacionadas con el derecho de defensa en los procesos de pérdida de investidura, discrepo de la conclusión según la cual el trámite de excusas contenido en la Resolución 665 de 2011 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes vulnera ese derecho fundamental. Las razones de mi disenso son las siguientes:

1. Las funciones que, por excelencia, le corresponde ejercer a un congresista son las de participar en la expedición de leyes y actos legislativos y en las mociones de censura, sin que esto signifique, claro está, que las demás funciones a su cargo, como la de acusar a los altos dignatarios del Estado, carezcan de relevancia.

Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho-deber de representación de los congresistas, el Constituyente estableció la pérdida de investidura como sanción por su inasistencia a las sesiones en las que se voten proyectos de actos legislativos, de leyes o mociones de censura (artículo 183.2 C.P.).

No obstante, también determinó que esa inasistencia podía ser excusada, en los eventos de fuerza mayor (parágrafo artículo 183 C.P.).

El artículo 90 de la Ley 5ª de 1992 desarrolló esa norma y estableció que las excusas están relacionadas con los siguientes supuestos: i) fuerza mayor; ii) caso fortuito; iii) incapacidad física debidamente comprobada; iv) asistencia a comisiones oficiales por fuera de la sede del Congreso, y v) autorizaciones de los presidentes del Senado y de la Cámara.

Mediante Resolución 665 de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes reglamentó el trámite de las excusas de que trata el artículo 90 de la Ley 5ª, en el sentido de precisar que el congresista que no asista o se retire de la sesión plenaria debe contar con autorización del presidente de esa Corporación y, posteriormente, debe legalizar su excusa ante la Comisión de Acreditación Documental.

Eso significa que si el presidente de la respectiva Corporación no autoriza la inasistencia o retiro del congresista de las sesiones en las cuales se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura, o si habiendo obtenido dicha autorización, aquel no legaliza la excusa ante la Comisión de Acreditación respectiva, no se hay justificación válida para la inasistencia y, por tanto, se configura la causal de pérdida de investidura, al menos, en el aspecto o dimensión objetiva de la causal.



2. Ahora bien, la sentencia de la referencia, en aras de garantizar el principio de libertad probatoria, llegó al extremo de sostener que el reglamento no podía definir un procedimiento administrativo para el trámite de las excusas a las inasistencias o retiros de los congresistas a las sesiones plenarias, con lo cual, a mi modo de ver, de una parte, confundió dos aspectos claramente diferenciables –la excusa en sí misma con la prueba de su existencia– y, de otra, le restó eficacia al contenido normativo de los artículos 90 y 300 de la Ley 5ª de 1992. En efecto:

2.1. Comparto el criterio de que los congresistas tienen el “derecho a probar”, derecho que fue explicado ampliamente en la decisión; sin embargo, insisto en no se podía confundir la existencia del hecho (incapacidad médica, autorización del presidente de la respectiva cámara, cumplimiento de comisión oficial fuera de la sede del Congreso, etc.), con la prueba del mismo.

En otras palabras, el congresista tiene libertad probatoria para acreditar la excusa médica, la autorización del presidente de la respectiva cámara o la comisión oficial fuera de la sede del Congreso; no obstante, el hecho de la autorización solo existe si se agota el procedimiento exigido en la ley para su obtención y legalización ante la Comisión de Acreditación Documental, previa comunicación de la inasistencia de los congresistas por parte de los secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, de conformidad con el párrafo del artículo 90 y del artículo 300 de la Ley 5ª:

*Artículo 90. (...) PARÁGRAFO. Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de acreditación documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley.*

...

*Artículo 300. 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 (se subraya).*

Como se aprecia, no existe tarifa legal para probar las excusas. Lo que ocurre es que para que un hecho sea admitido como excusa debe cumplir con unas exigencias contenidas en el propio reglamento del Congreso. De modo que la justificación de la inasistencia a las sesiones no está relacionada con el motivo de la misma, sino con la efectiva autorización que concede el presidente de la Corporación, la cual está sujeta a condición, esto es, demostrar los hechos que dieron lugar a la misma, ante la correspondiente Comisión de Acreditación Documental de la respectiva cámara.

En otros términos: si bien no existe tarifa legal para la demostrar el permiso, lo cierto es que este se obtiene con unas formalidades específicas, esto es, con la concesión en el momento oportuno, de lo cual se deja constancia en el Acta y en la Gaceta correspondientes, y con su formalización posterior ante la Comisión de Acreditación Documental. En caso contrario, no existirá autorización, por cuanto no se siguió el procedimiento fijado en la ley para justificar la inasistencia a la sesión, que era la obligación del congresista.

Ahora bien, si no se deja constancia en el Acta ni en la Gaceta del Congreso del permiso concedido por el presidente de la Corporación al congresista, se configura

un indicio en su contra; y si no se adelanta el trámite reglamentario para darle validez a la excusa, no es posible predicar su existencia y, por tanto, debe concluirse que no hubo justificación válida para la inasistencia, evento en el cual se cumple el aspecto objetivo de la causal de pérdida de investidura.

2.2. De otra parte, a mi juicio, en la sentencia se desconoció la eficacia de los artículos 90 y 300 de la Ley 5ª de 1992, relacionada con la competencia de las comisiones de acreditación documental de las cámaras del Congreso.

Es importante precisar que la Ley 5ª de 1992 es orgánica, en los términos del artículo 151 de la Constitución Política. El Constituyente de 1991 calificó expresamente a las leyes orgánicas como una extensión de la Constitución y, por tanto, les fijó un rango cuasiconstitucional, en cuanto estas tienen como finalidad regular el procedimiento para la expedición de las demás leyes. En palabras de la Asamblea Nacional Constituyente: *"son como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución (...) Los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, [son] a saber: superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria"*<sup>70</sup>.

La Corte Constitucional ha precisado que: *"las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso (...) Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa"*<sup>71</sup>.

De modo que no puedo compartir la conclusión contenida en la sentencia de la referencia, más aún cuando hace nugatoria la efectividad de disposiciones contenidas en la propia Ley 5ª de 1992, es decir, en el reglamento del Congreso.

En mi sentir, el criterio de la libertad probatoria apoyado en los códigos procesales, como el Código General del Proceso, no era impedimento para reconocer el contenido y alcance de preceptos de rango cuasiconstitucional, que fijan el deber de los secretarios de las cámaras de remitir las excusas –por inasistencia o por retiro– a las respectivas Comisiones de Acreditación Documental, para que estas rindan dictamen ante la Mesa Directiva de la Corporación, a quien corresponderá la decisión final sobre la justificación de la ausencia del congresista a las sesiones en las que se voten proyectos de actos legislativos, de leyes o mociones de censura.

Como se puede apreciar, la sentencia le restó plena efectividad a los deberes no solo de los secretarios de las Cámaras, también a una de las principales funciones de las Comisiones de Acreditación Documental y de la Mesa Directiva de las mismas, por lo que se desconocieron los actos administrativos que desarrollaron una ley orgánica, sin que se hubiera surtido un proceso de nulidad simple en contra de aquellos.

---

<sup>70</sup> Gaceta Constitucional 51, "Ponencia sobre la función legislativa", pág. 2.

<sup>71</sup> Corte Constitucional, sentencia C-494 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos. Igualmente consultar: sentencias C-423 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; C-600A de 1995, M.P. y C-244 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Igualmente, la providencia generó un problema en relación con la validez y la fuerza ejecutoria de las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014. Estos actos administrativos fueron proferidos por las mesas directivas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, respectivamente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300 de la Ley 5ª de 1992.

En mi criterio, la sentencia terminó juzgando la validez de los citados actos administrativos, pero no los inaplicó por inconstitucionales o ilegales, con lo cual se creó una paradoja normativa, pues las normas continúan existiendo, se presumen legales y, por consiguiente, siguen produciendo efectos.

Luego, la decisión, al haber dicho que mediante el reglamento no se podía limitar el derecho a probar del congresista, lo que materialmente hizo fue un juicio de legalidad que tornó nugatoria, en la práctica, la eficacia de los citados actos.

3. El criterio mayoritario avaló una conclusión a todas luces controvertible, por cuanto le otorgó plena validez y poder suasorio a las certificaciones expedidas por el congresista investigado, así como a las certificaciones elaboradas por los expresidentes de la Cámara de Representantes, con posterioridad a la presentación de la solicitud de pérdida de investidura.

En efecto, para acreditar las excusas de retiro, el congresista Julián Bedoya Pulgarín aportó al expediente varios documentos suscritos por él mismo y por los congresistas Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Miguel Ángel Pinto Hernández, Rodrigo Lara Restrepo y Fabio Raúl Amín Salame, quienes fungieron como presidentes de la Cámara de Representantes en las fechas en las que aquel se retiró de las sesiones.

Los citados congresistas afirmaron que recordaban los permisos verbales solicitados por Julián Bedoya Pulgarín para retirarse de las plenarias con el fin de atender funciones misionales de la Comisión de Investigación y Acusación, pero revisadas las Gacetas del Congreso en las que se publicaron las Actas de esas sesiones, se advierte que en ellas no consta autorización del presidente o de la Mesa Directiva de la Cámara para que el congresista Julián Bedoya Pulgarín se retirara de la plenaria con el objeto de atender funciones misionales como integrante de la citada comisión.

Particularmente, se destaca la afirmación del representante Rodrigo Lara Restrepo quien fungió como presidente de la Cámara durante el período 2017-2018, y manifestó: *“encontrándome presidiendo la sesión Plenaria, fui informado verbalmente por usted, sobre su necesidad de retirarse del recinto para atender asuntos propios de sus funciones como miembro de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes”*. Se advierte que el entonces presidente de esa Corporación no afirmó que hubiera dado autorización al representante Bedoya Pulgarín para retirarse de las sesiones, sino que este le informó que así lo haría.

En la sentencia de la cual me aparto, la Sala consideró que quedó satisfecha la validez de la excusa de retiro de las sesiones plenarias con documentos elaborados con posterioridad a la radicación de la solicitud de pérdida de investidura, sin apoyo o soporte alguno en las Gacetas del Congreso, y tampoco en resoluciones de la Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes.

A mi juicio, carecen de valor probatorio las certificaciones expedidas por el mismo congresista y por los expresidentes de la Cámara de Representantes, elaboradas con posterioridad a la presentación de la solicitud de pérdida de investidura, porque la excusa no está dada en función de la importancia de la actividad que desarrollaba el congresista (reuniones con el equipo de trabajo para preparar trabajo de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes), sino de la autorización y del trámite reglamentario de la misma ante la Comisión de Acreditación Documental.

En el *sub examine*, el demandante demostró que el congresista Bedoya Pulgarín contestó el llamado a lista y se retiró de las siguientes sesiones plenarias en un mismo período legislativo, así:

i) Sesiones plenarias del 1° de agosto, 12 y 26 de septiembre, 8, 15, 21, 22 y 23 de noviembre de 2017. Para justificar su inasistencia, el congresista presentó 8 actas de reunión del grupo de trabajo del parlamentario celebradas en esas mismas fechas.

ii) Sesiones plenarias realizadas el 16 de agosto y 9 de noviembre de 2017, el congresista presentó 2 escritos extendidos y suscritos por él mismo, en los que dejó constancia que se retiró de las sesiones *“para adelantar funciones misionales respecto a la Comisión de Investigación y Acusación”*.

iii) El 21 y 22 de noviembre de 2017 sesionaron tanto la plenaria de la Cámara como la Comisión de Investigación y Acusación, pero no se presentó simultaneidad de sesiones, porque las reuniones se llevaron a cabo en horarios distintos.

El congresista adujo que para retirarse de todas estas sesiones plenarias contó con la autorización del presidente de la Cámara de Representantes, pero no se tramitó la justificación ante la Comisión de Acreditación Documental; es decir, no probó los hechos constitutivos de la justificación, esto es, la autorización del presidente de la Cámara -porque el congresista simplemente informó en algunas oportunidades que se retiraba de las sesiones en las que se votaron proyectos de ley-, ni la justificación ante la Comisión de Acreditación, que no podía ser reemplazada por su propia certificación.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso concreto quedó acreditado el supuesto objetivo de la causal de pérdida de investidura, por cuanto si bien el congresista gozaba de libertad probatoria para acreditar el supuesto de hecho de los motivos que justificaron su retiro de las sesiones plenarias, lo cierto es que estaba compelido a demostrar que se había surtido el trámite legal y reglamentario para darle validez a las excusas, lo que no ocurrió en el caso analizado.

En ese orden de ideas, estoy convencida de que para el trámite de las excusas por retiro se debió hacer exigible el procedimiento de validación y acreditación establecido en la Resolución 0665 de 2011, sin que esto implicara exigir la prueba de un hecho con tarifa legal, sino porque, claramente, sin ese procedimiento no hubo autorización que justificara su retiro de más de seis sesiones, en un mismo período legislativo, en el que se votaron proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

En tal virtud, el reglamento, contrario a lo que afirma el proyecto, no limita el derecho a la libertad probatoria de los congresistas, sino que prevé un trámite para la existencia y admisibilidad de la excusa. En otras palabras, de la aplicación del

reglamento no se sigue, en términos lógicos, la conclusión según la cual se estaría limitando la libertad probatoria del demandado, sino que se le somete al trámite legal idóneo para la existencia de la excusa que libremente se pudo acreditar con todos los medios de prueba previstos en el ordenamiento jurídico.

El trámite definido por las Resoluciones 0665 de 2011 y 132 de 2014 no resulta desproporcionado para la validación de las excusas que tengan como finalidad justificar el retiro de una sesión plenaria del congresista. Para demostrar los hechos que se admite como justificación por inasistencia a las sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura existe libertad probatoria, pero para que sean admisibles esas justificaciones deben existir los hechos que las configuran, que no son otros distintos a la autorización del presidente de la Cámara, y la legalización de la misma ante la Comisión de Acreditación, para que la Mesa Directiva adopte la decisión final. Si esos hechos no se materializan no hay lugar a hablar de autorización que justifique la inasistencia del congresista a las sesiones, al margen de que las funciones que cumpla durante su inasistencia hubieran sido conferidas también por la Constitución o la ley.

Respetuosamente,

*Firmado electrónicamente*  
**MARIA ADRIANA MARÍN**

*Fecha ut supra.*