



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01

Pérdida de investidura

Accionante: María del Carmen Varela Chamorro

Accionado: Luis Ramiro Ricardo Buelvas

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la señora María del Carmen Varela Chamorro, contra la sentencia proferida el veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023), por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura n.º 12, por medio de la cual se negó la solicitud de pérdida de investidura del representante a la Cámara Luis Ramiro Ricardo Buelvas.

1. Antecedentes

1.1. La solicitud de pérdida de investidura

1.1.1. La causal de pérdida de investidura

La ciudadana María del Carmen Varela Chamorro, en nombre propio, solicita la pérdida de investidura del representante a la Cámara Luis Ramiro Ricardo Buelvas, pues considera que en su condición de congresista incurrió en la causal prevista en el artículo 14 del Decreto Ley 1207 de 2021,¹ por no cumplir con el requisito establecido en el párrafo 3.º del artículo transitorio 3.º del Acto Legislativo 02 de 2021,² en

¹ «Quienes sean elegidos como representantes a la Cámara por una Circunscripción Transitoria Especial de Paz sin el cumplimiento de los requisitos y las reglas establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2021 y en el presente decreto, se les impondrá la sanción de pérdida del cargo mediante el procedimiento de pérdida de investidura definido en la ley y ello conllevará la inhabilidad prevista en el numeral 4 del Artículo 179 de la Constitución Política.»

² «Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno».



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

concordancia con el artículo 5.º del decreto referido, toda vez que se encontraba domiciliado en el municipio de Sincelejo (Sucre) y dicho ente territorial no formaba parte de la circunscripción electoral para la cual se inscribió y fue elegido y, además, no solicitó en momento alguno el retorno a su municipio de origen.

1.1.2. Hechos

Los hechos que fundamentan la solicitud de pérdida de investidura son, en síntesis, los siguientes:

i) En el artículo 2.º transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021, se crearon las circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes, entre ellas la numero 8, conformada por los siguientes municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, el Carmen de Bolívar, el Guamo, María la Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano; y por estos municipios del Departamento de Sucre: Colosó, Chalan, los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolviejo.

ii) El 13 de diciembre de 2021, la lista postulada por la Asociación de Mujeres Víctimas del Conflicto Armado «Narrar Para Vivir», conformada por Luis Ramiro Ricardo Buelvas y Mayerlis Angarita Robles, se inscribió ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

iii) El señor Luis Ramiro Ricardo Buelvas, para acreditar la calidad de víctima, aportó certificación de candidatos de circunscripciones transitorias especiales de paz, emitida por el director técnico de Registro y Gestión de Información, Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, en la cual se señalaba que era dable reconocer un nuevo evento victimizante de desplazamiento forzado ocurrido el 29 de marzo de 2002, en el municipio de Ovejas (Sucre).

iv) El 20 de marzo de 2022, la Comisión Escrutadora Departamental de Sucre declaró elegido al señor Ricardo Buelvas como representante a la Cámara para el periodo constitucional 2022-2026, por la circunscripción número 8, del partido y/o movimiento «Corporación Narrar para Vivir».



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

1.1.3. Fundamentos de derecho

Al desarrollar los fundamentos de derecho, la accionante expuso lo siguiente:

i) El representante a la Cámara incumplió el requisito establecido en el párrafo 3.º del artículo transitorio 3.º del Acto Legislativo 02 de 2021, en la medida en que fue elegido por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz número 8 pese a que no residía en ninguno de los municipios que la conforman, pues, según las pruebas aportadas, éste reside junto a su familia en el municipio de Sincelejo (Sucre).

ii) Adicionalmente, teniendo en cuenta que el accionado fue desplazado del municipio de Ovejas (Sucre), no manifestó, al momento de inscribir su candidatura, la intención de retornar a la circunscripción por la cual se presentó, en atención a lo dispuesto en el artículo 5.º del Decreto Ley 1207 de 2021.³

1.2. Contestación de la demanda

El representante a la Cámara, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, a través de apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, y expuso como argumentos de defensa los siguientes:⁴

i) La accionante no tuvo en cuenta que el representante nació en el lugar de la circunscripción para la cual fue electo y que la Jurisdicción Especial para la Paz acreditó a Luis Ramiro Ricardo Buelvas y a su familia la condición de víctimas, por el secuestro

³ «ARTÍCULO 5. Verificación de calidades y requisitos de los candidatos al interior de los movimientos ciudadanos. Los candidatos a ocupar las curules en estas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los siguientes requisitos:
(...)

2. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección o, los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, quienes deberán haber nacido o habitado en él, al menos tres años consecutivos en cualquier época».

⁴ Índice 14 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020230433400.



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

de su padre en el año 2002, por lo que la omisión de manifestación de regresar al territorio del cual fue desplazado no permite afirmar que no tenía la intención de hacerlo, máxime cuando frecuenta el municipio de Ovejas (Sucre).

ii) Es cierto que la cónyuge del accionado labora en el municipio de Sincelejo (Sucre), ya que fue el ente territorial al que se vieron obligados a desplazarse.

iii) No hay que olvidar que las condiciones de orden público del país no les permiten a muchos desplazados retornar a sus lugares de origen, así lo expresen o no, y que, en el caso en concreto, persisten los problemas de orden público en el área de la circunscripción del accionado, como se puede observar en el informe emitido por la Defensoría del Pueblo.

1.3. Audiencia pública

El 11 de octubre de 2023, se llevó a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018.

1.3.1. Intervenciones

1.3.1.1. De la accionante

i) En su intervención, planteó, en síntesis, que el domicilio del representante a la Cámara es y ha sido la ciudad de Sincelejo (Sucre), así como el de su familia, pues, está acreditado que es el lugar en el que su cónyuge labora y estudia su hija y que, en consecuencia, se incumple con el requisito establecido en el Acto Legislativo 02 de 2021, en la medida en que el municipio no pertenece a la Circunscripción Transitoria Especial de Paz número 8 y el accionado no manifestó en momento alguno su intención de retornar a la zona de la cual fue desplazado.

1.3.1.2. Del procurador delegado de intervención n.º 9

El procurador delegado en su intervención, solicitó denegar la solicitud de pérdida de



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

investidura, con base en las siguientes razones:

i) El congresista acusado cumplió el requisito de acreditar la calidad de víctima del conflicto, puesto que para inscribirse como candidato adjunto una certificación de 9 de noviembre de 2021 que fue expedida para dicho fin.

ii) Ahora, si bien se observa que, efectivamente, el accionado no manifestó su intención de permanecer indefinidamente en la circunscripción por la que se presentó, ello resultaba imposible, pues, conforme está probado, como consecuencia del desplazamiento forzado del que fue víctima el señor Ricardo Buelvas, este tuvo que fijar su residencia en otro municipio, concretamente, en Sincelejo.

iii) Conforme a lo establecido por la Corte Constitucional, en el proceso de inscripción del accionado, las autoridades electorales, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos para ser candidato en las circunscripciones, tenían que valorar, primero, que el proceso de retorno de la persona en condición de desplazamiento se encontrará materialmente en curso y, segundo, que dicho proceso fuera posible desde las perspectivas fáctica y jurídica.

iv) Así, el retorno de las víctimas es un derecho que no está llamado a imponerles cargas excesivas, lo cual ocurriría al obligárseles a retornar si no están dadas las condiciones de seguridad.

1.3.1.3. Del representante a la Cámara, Luis Ramiro Ricardo Buelvas

El congresista, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, a través de apoderado judicial, solicitó despachar desfavorablemente las súplicas de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

i) Cumple con los requisitos para ser congresista por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz número 8 y no existe duda alguna que sea víctima del conflicto armado.



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

ii) El Acuerdo de Paz bajo el cual se crearon dichas circunscripciones no exigía un domicilio fijo para ser elegido como representante a la Cámara sino la vinculación del candidato con un determinado territorio, requisito este que cumplió, dado que acreditó que fue víctima por desplazamiento forzado del municipio de Ovejas (Sucre).

iii) No es dable que se le exija retornar al lugar de donde fue desplazado y frente al cual aún no existen condiciones de seguridad que le permitan hacerlo a él y su familia.

1.4. La sentencia apelada

La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura n.º 12, mediante sentencia proferida el 27 de octubre de 2023, negó la solicitud formulada. Para tal efecto, se pronunció en estos términos:

i) El Decreto Ley 1207 de 2021, que previó la causal de pérdida de investidura solicitada por la accionante, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-302 de 9 de agosto de 2023, lo cual hace inviable el análisis de la conducta del congresista que fue invocada como fundamento de la demanda, por resultar atípica.

ii) Ahora, pese a que dicha Corporación dejó a salvo la validez de las elecciones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para el periodo 2022-2026, esto, de manera alguna, permite afirmar que el artículo 14 invocado se mantiene vigente; al contrario, retirado del ordenamiento jurídico el Decreto Ley 1207 de 2021, resulta inviable juzgar la conducta ética del congresista sobre la base de una norma que ya no existe.

1.5. El recurso de apelación

La señora María del Carmen Varela Chamorro interpuso recurso de apelación y lo sustentó así:



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

i) Con la decisión de primera instancia se vulneraron los principios de seguridad jurídica, legalidad, interpretación restrictiva y tipicidad, en tanto que al momento de inscripción y elección del congresista existía un marco normativo contenido en el Acto Legislativo 02 de 2021 y el Decreto Ley 1207 del mismo año, que fijó y estableció unos requisitos generales y específicos para los candidatos a dichas circunscripciones especiales, por lo que, contrario a lo sostenido, sí era viable analizarlos para efectos de establecer la procedencia o no de la pérdida de investidura.

ii) La Corte Constitucional en la sentencia C-302-2023, enfatizó que la regla general es que sus providencias tienen efectos a futuro, razón por la cual procedía analizar el cumplimiento del requisito señalado en la solicitud, toda vez que dicha Corporación sostuvo que la sentencia no afectaba la voluntad democrática en las elecciones para las circunscripciones en el periodo 2022-2026.

iii) Por otra parte, los 20 días hábiles para que la Sala Especial de Pérdida de Investidura dictara sentencia, se cumplieron el 13 de septiembre de 2023, vulnerándose con ello los derechos al debido proceso e igualdad, en tanto que se pretermitieron los términos legales para adelantar la pérdida de investidura.

1.6. Intervención de la parte demandada

El representante a la Cámara, Luis Ramiro Ricardo Buelvas al momento de ejercer su derecho de contradicción, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018, señaló que ratificaba los argumentos expuestos durante el trámite de la pérdida de investidura.

1.7. Concepto del ministerio público



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

La procuradora delegada para intervención n.º 6: Primera Delegada ante el Consejo de Estado emitió concepto en el que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, por lo siguiente:⁵

i) Teniendo en cuenta que el Decreto 1207 de 2021, incluido el artículo 14, que consagraba la pérdida de investidura para los miembros de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, no existe discusión alguna que para el momento de la sentencia impugnada, la causal alegada no estaba vigente.

ii) No se incurrió en una mora judicial, en tanto que se surtieron todas las etapas dentro del proceso de pérdida de investidura, garantizando así el derecho de defensa y debido proceso.

2. Consideraciones

2.1. Competencia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer, en segunda instancia, del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia emitida el 27 de octubre de 2023, por la Sala Especial de Pérdida de Investidura n.º 12, que negó la solicitud de pérdida de investidura del representante a la Cámara Luis Ramiro Ricardo Buelvas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 184 y 237.5 de la Constitución Política, 2.º de la Ley 1881 de 2018 y 37, numeral 1, de la Ley 270 de 1996.

2.2. El problema jurídico

El problema jurídico consiste en dilucidar **(I)** si la causal de pérdida de investidura consagrada en el artículo 14 del Decreto Ley 1207 de 2021, permanece vigente; **(II)** de ser afirmativa la respuesta, si el congresista incurrió en ella por el incumplimiento de los

⁵ Índice 13 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020230433401.



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

requisitos dispuestos en los artículos 3.º transitorio párrafo 3.º del Acto Legislativo 02 de 2021 y 5.º del decreto mencionado, esto es, por no estar domiciliado en ninguno de los entes territoriales que conforman la Circunscripción Transitoria Especial de Paz n.º 8 y por no haber informado, cuando inscribió su candidatura, la intención de retornar a su territorio, respectivamente; y, **(III)** si en primera instancia, se vulneró el derecho al debido proceso por haber superado los términos legales para adelantar el proceso de pérdida de investidura.

2.3. La causal de pérdida de investidura invocada

El 25 de agosto de 2021, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 02 de 2021, por medio del cual se crearon 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030 y se asignó una curul en cada una de ellas.

La Circunscripción n.º 8, por la cual fue inscrito el señor Luis Ramiro Ricardo Buelvas, estaba conformada por los siguientes municipios: del departamento de Bolívar, Córdoba, el Carmen de Bolívar, el Guamo, María la Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano; y, del departamento de Sucre, Colosó, Chalán, los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolviejo.

En el artículo transitorio 3.º *ibidem* se dispuso lo relacionado con la inscripción de candidatos y, en su párrafo 3.º se señaló: «Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.»

A su vez, en el artículo transitorio 5.º, párrafo 4.º, se determinó que «El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política».



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

Fue así que el Gobierno Nacional reglamentó el Acto Legislativo 02 de 2021, a través del Decreto 1207 del mismo año, por medio del cual «se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021».

Dicho Decreto, en su artículo 14, estableció una causal de pérdida de investidura para los representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, cuyo contenido era el siguiente:

Quienes sean elegidos como representantes a la Cámara por una Circunscripción Transitoria Especial de Paz sin el cumplimiento de los requisitos y las reglas establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2021 y en el presente decreto, se les impondrá la sanción de pérdida del cargo mediante el procedimiento de pérdida de investidura definido en la ley y ello conllevará la inhabilidad prevista en el numeral 4.º del Artículo 179 de la Constitución Política.⁶(Pie de página fuera de texto)

Con posterioridad a su entrada en vigencia, esto es, el 5 de octubre de 2021, la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del Decreto 1207 de 2021, mediante sentencia C-302 de 9 de agosto de 2023, declaró, en su totalidad, su inexecutable, por considerar que, primero, dicha norma contenía aspectos que son de reserva de la ley estatutaria y que, por consiguiente, el Presidente de la República carecía de facultades para reglamentarlas; y, segundo, el presidente de la República no le remitió a la Corte Constitucional dicho decreto para su control previo y automático, como lo ha señalado, reiteradamente, el precedente constitucional. En tal sentido, sostuvo:

108. En ese contexto, la Corte encuentra que procede la declaratoria de inexecutable del Decreto 1207 de 2021 con el fin de evitar la elusión tanto del sistema constitucional de fuentes como del escrutinio de constitucionalidad. constitucional se repitan.

(...)

109. (...) En tal sentido, sin perjuicio de la eventual existencia de normas de naturaleza reglamentaria en este decreto, la inexecutable se extiende a toda la unidad normativa por razones de vinculación, articulación y sistematicidad de los textos.

⁶ Es importante resaltar que dicha norma hace referencia a la pérdida del cargo y no a la pérdida de investidura.



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

Ahora bien, en relación con los efectos temporales de dicha decisión, la Corte Constitucional señaló que éstos serían *ex nunc*, sin afectar las elecciones que se habían surtido durante su vigencia. Al respecto, señaló lo siguiente:

114. En ese marco, la Corte recuerda que los efectos de sus decisiones rigen hacia el futuro. Ello implica que esta providencia no afecta la voluntad democrática expresada en la elección de las CITREP para el periodo 2022-2026, ni la elección de esas curules que deberá ocurrir con base en lo previsto en el AL 2 de 2021, las demás normas electorales, la jurisprudencia pertinente y la regulación que expidan tanto el Gobierno como el Congreso de la República con base en esa enmienda constitucional. A esos efectos, la Sala Plena exhortará al Gobierno y al Congreso de la República para que ejerzan sus competencias de iniciativa legislativa, regulación y legislación en esta materia. En todo caso, el tribunal aclara que esta regulación no es imprescindible para que se puedan elegir nuevamente dichas Circunscripciones para el periodo 2026-2030.

(...)

9. Síntesis de la decisión

(...)

Por último, en relación con los efectos temporales de su decisión, la Sala Plena enfatizó que la regla general es que sus providencias solo tienen consecuencias a futuro. Ello implica que esta providencia no afecta la voluntad democrática expresada en la elección de las CITREP ni la elección de esas curules que deberá ocurrir con base en lo previsto en el AL 2 de 2021, las demás normas electorales, la jurisprudencia pertinente y la regulación que expidan tanto el Gobierno como el Congreso de la República con base en esa enmienda constitucional.

Para el efecto, resulta oportuno mencionar que la Ley 270 de 1996, fijó las reglas sobre los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad, de la siguiente manera:

Artículo 45. Reglas sobre los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.

(...)

Artículo 48. Alcance de las sentencias en el ejercicio del control constitucional. Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto:

1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. La interpretación que por vía de autoridad hace, tiene carácter obligatorio general.

2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces.

De acuerdo con lo anterior, si bien la Corte mantuvo las curules de quienes fueron elegidos por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para el periodo constitucional 2022-2026, ello obedeció a la necesidad de salvaguardar la voluntad democrática, sin olvidar que las decisiones de dicha Corporación, a través de las cuales se declara la inexecutable de las leyes y de las normas con fuerza de ley, hacen tránsito a cosa juzgada, conforme a lo establecido en el artículo 243 de la Constitución Política⁷ y sus efectos son *erga omnes*.

Ahora bien, tal y como se señaló en la sentencia C-302 de 2023, no ocurre lo mismo con las disposiciones consagradas en el Decreto Ley 1207 de 2021, entre ellas la relativa a la causal de pérdida de investidura contenida en su artículo 14, en tanto éste fue declarado inexecutable y, por lo tanto, fue retirado, de plano, del ordenamiento jurídico, lo que genera que el juez no tenga la facultad, bajo lo dispuesto en la referida norma, para juzgar la conducta ética de los representantes a la Cámara por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, sino solamente por las normas previstas en la Constitución Política.

En este sentido, dentro de un proceso de pérdida de investidura, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en un caso similar al ahora planteado, señaló lo siguiente:⁸

10.1.- La causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 14 del Decreto 1207 de 2021, por el incumplimiento de requisitos para la elección de representantes a la Cámara por las CITREP, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-302 del 9 de agosto de 2023, razón por la cual no es procedente el análisis del primer cargo. Para la fecha en que se profiere esta sentencia, la norma que establecía la sanción de pérdida de investidura con base en la cual se fundamentó este cargo desapareció del

⁷ «ARTICULO 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución».

⁸ Sentencia de 18 de octubre de 2023, radicado 11001031500020220292601 (acumulado), consejero de estado: Martín Bermúdez Muñoz.



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

ordenamiento jurídico. Por esta razón, la Sala no puede pronunciarse sobre tal consecuencia jurídica. Adicionalmente, ello violaría el artículo 29 de la C.P. De este modo se acata lo previsto en el numeral 123⁸ de la citada sentencia relativa a su efecto en el tiempo, pues se aplica en un juzgamiento realizado con posterioridad a su expedición. Y en este punto se itera que el objeto limitado y preciso de este fallo es pronunciarse sobre una sanción (la pérdida de investidura) consagrada en una norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en decisión obligatoria que hace tránsito a cosa juzgada conforme con lo dispuesto en el artículo 243 de la C.P.

En ese orden de ideas, considera la Sala que al momento de emitirse la sentencia impugnada, efectivamente, tal y como lo sostuvo la Sala Especial de Pérdida de Investidura n.º 12, la causal alegada no constituía un parámetro válido para determinar la procedencia o no de retirar la investidura al representante a la Cámara Luis Ramiro Ricardo Buelvas, en atención a que para el momento de su juzgamiento, aquella, se insiste, había sido retirada del ordenamiento jurídico; admitir la tesis contraria implicaría desconocer, de un lado, el derecho al debido proceso,⁹ conforme con el que nadie puede ser juzgado sino por normas preexistentes al acto que se le imputa y, de otro, el principio de tipicidad,¹⁰ que implica establecer si los hechos invocados en la solicitud se adecúan a una causal vigente.

Como la respuesta al primer problema jurídico fue resuelta de manera negativa, procede la Sala a analizar la presunta vulneración del derecho al debido proceso por parte de la Sala Especial de Pérdida de Investidura n.º 12, por haber superado los términos legales establecidos para adelantar el proceso de pérdida de investidura, según lo afirma la accionante en el recurso de apelación interpuesto.

2.4. Del presunto desconocimiento de los términos procesales previstos en la Ley 1881 de 2018 para adelantar el proceso de pérdida de investidura

La señora María del Carmen Varela Chamorro sostiene que la Sala Especial de Pérdida de Investidura n.º 12 sobrepasó los términos previstos en la Ley 1881 de 2018 para adelantar el proceso de pérdida de investidura en contra del representante a la Cámara

⁹ Establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley 1881 de 2018, modificado por el artículo 4.º de la Ley 2003 de 2019,



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

Luis Ramiro Ricardo Buelvas, pues, pese a que la solicitud se presentó el 14 de agosto de 2023 y que los 20 días que refiere la norma se vencían el 13 de septiembre del mismo año, esto es, con anterioridad a que se publicara la sentencia C-302 de 2023, el fallo de primera instancia se emitió hasta el 27 de octubre de dicha anualidad.

El artículo 29 de la Constitución Política señala que toda persona tiene derecho a un debido proceso sin dilaciones. De esa manera, además, del derecho a acceder a una respuesta judicial y/o administrativa, las personas son titulares del derecho fundamental autónomo a que esa solución se produzca en un plazo adecuado.

La razonabilidad de ese plazo se encuentra establecida por el Legislador, mediante la definición de los términos procesales. Por tal razón, la Constitución Política ordena acatarlos de manera estricta. De otra forma, la oportunidad para solucionar una controversia quedaría al arbitrio de cada funcionario, afectando el derecho al recurso judicial efectivo y el derecho a la igualdad de todas las personas que acuden a la administración de justicia, en procura de una solución a sus controversias.

Sin embargo, no toda tardanza o incumplimiento de un término constituye una violación al derecho al debido proceso, en la medida en que como claramente lo prescribe la norma referida, sólo la tardanza injustificada acarrea su desconocimiento. En ese orden de ideas, si bien la regla general es que la administración y los jueces tienen que cumplir los términos rigurosamente, pueden configurarse excepciones a ese deber, siempre que se encuentre suficiente motivación constitucional para ello.

Respecto al incumplimiento de los términos procesales, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:¹¹

(...) Esto es así en cuanto, frente a cada caso, debe determinarse el motivo por el cual ese término legal se desconoció, si tras el vencimiento de ese término hubo lugar o no a actuación investigativa y si ésta resultó relevante en el curso del proceso. Es decir, el sólo hecho que un término procesal se inobserve, no se sigue, fatalmente, la conculcación de los derechos fundamentales de los administrados pues tal punto de vista conduciría al archivo inexorable de las investigaciones por vencimiento de términos y esto implicaría

¹¹ Sentencia de la Corte Constitucional SU-901-05, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

un sacrificio irrazonable de la justicia como valor superior y como principio constitucional. De allí que la afirmación que se hace en el sentido que se violaron derechos fundamentales por la inobservancia de un término procesal no deba ser consecuencia de una inferencia inmediata y mecánica, sino fruto de un esfuerzo en el que se valoren múltiples circunstancias relacionadas con el caso de que se trate, tales como la índole de los hechos investigados, las personas involucradas, la naturaleza de las pruebas, la actuación cumplida tras el vencimiento del término y la incidencia de tal actuación en lo que es materia de investigación.

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:¹²

De otra parte, cabe precisar que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, la responsabilidad del Estado derivada de la mora judicial debe dilucidarse luego de analizar la complejidad del asunto, el comportamiento de las partes, la forma como se llevó el caso, el volumen de trabajo del despacho que tramitó el asunto y los estándares de funcionamiento de la Rama Judicial, que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de procesos como aquel que sirve de fundamento a las pretensiones del presente asunto, punto que debe analizarse desde la propia realidad de una administración de justicia con problemas de congestión y no desde la óptica de un Estado ideal¹⁴.

(...)

En otras palabras, la dilación de una decisión administrativa o judicial compromete la responsabilidad extracontractual del Estado, siempre que sea injustificada, lo cual debe determinarse por el juzgador en cada caso concreto, con fundamento en distintos factores tales como la propia realidad de la administración de justicia y las características del asunto que se esté resolviendo, entre otros.

Ahora bien, en cuanto a los términos presuntamente incumplidos por el fallador de primera instancia, la Ley 1881 de 2018 en su artículo 3.º hace referencia a lo siguiente:

La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura dispondrá de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación, para dictar la sentencia de primera instancia. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dispondrá de un plazo igual para decidir el recurso de apelación.

Al observar las etapas surtidas, puede concluirse que en el desarrollo del proceso de pérdida de investidura en primera instancia se respetaron las garantías legales y constitucionales del investigado, por cuanto se le permitió a las partes ejercer su derecho de defensa y contradicción, esto es, se admitió la solicitud de pérdida de investidura y su adición, se decretó la práctica de pruebas, se llevó a cabo la audiencia

¹² Sentencia proferida el 20 de febrero de 2020, por la Sección Tercera, Subsección A, radicación n.º: 810012331000201200033 01 (50.142), consejera de estado: Martha Nubia Velásquez Rico (E).



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

a la que hace referencia el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018 y se le dio la oportunidad a las partes de contestar la solicitud y presentar alegatos y, al ministerio público de emitir su concepto.

Finalmente, cabe resaltar que no le asiste razón a la accionante, por lo siguiente:

Primero, porque si bien los 20 días para la emisión del fallo de primera instancia fenecían, en principio, el 13 de septiembre de 2023, con posterioridad a la solicitud de pérdida de investidura (14 de agosto de 2023), la accionante presentó un escrito de adición, el 22 del mismo mes y año, al que se le dio el trámite pertinente, lo cual hizo que el término referido en la ley pudiera extenderse, sin que con ello se vulnerara el derecho al debido proceso.

Segundo, en atención a que la sentencia de la Corte Constitucional fue emitida el 9 de agosto de 2023, es decir, con anterioridad a que se presentara la solicitud de pérdida de investidura y, en consecuencia, la Sala Especial de Pérdida de Investidura n.º 12 debía acatarla, máxime cuando declaró inexecutable la causal de pérdida de investidura acá invocada.

3. Conclusión

Teniendo en cuenta las razones que anteceden, se confirmará la sentencia de primera instancia que negó la solicitud de pérdida de investidura.

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

FALLA

Primero.- Confirmar la sentencia de primera instancia de veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023), emitida por la Sala Especial de Pérdida de Investidura n.º



Radicación: 11001 03 15 000 2023 04334 01
Demandante: María del Carmen Varela Chamorro

12, a través de la cual se negó la solicitud de pérdida de investidura del representante a la Cámara Luis Ramiro Ricardo Buelvas.

Segundo.- En firme esta providencia, por Secretaría General, devolver el expediente al Despacho de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MILTON CHAVES GARCÍA

Presidente

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Consejero de Estado

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Consejero de Estado

MARTÍN GONZALO BERMÚDEZ MUÑOZ
Consejero de Estado

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Consejera de Estado

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Consejero de Estado

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Consejera de Estado

MARÍA ADRIANA MARÍN
Consejera de Estado

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Consejero de Estado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Consejero de Estado

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Consejero de Estado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Consejero de Estado

NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero de Estado