



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SALA DE CONJUECES

Conjuez Ponente: Diego Enrique Franco Victoria

Bogotá D.C., 16 de marzo de 2021

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-04868-00
Actor: José Iván Ramírez Suárez
Demandado: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 19
Naturaleza: Acción de Tutela

La Sala de Conjueces de la Sección Tercera del Consejo de Estado procede a decidir sobre la demanda interpuesta en ejercicio de la acción constitucional de tutela en contra tanto de la sentencia proferida el 26 de noviembre de 2019 por parte de Sala Especial de Decisión N° 19 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como de la sentencia expedida el 8 de septiembre de 2020 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante las cuales se denegaron las pretensiones de pérdida de investidura del Honorable Representante a la Cámara Julián Bedoya Pulgarín, dentro del proceso identificado con la radicación N.º 11001-03-15 000-2019-04145-00.

ANTECEDENTES

I. La demanda presentada en ejercicio de la acción de tutela

El 22 de noviembre de 2020 (folio 2 del expediente digital de tutela), el actor presentó una demanda, en ejercicio de la acción constitucional de tutela, por medio de un correo electrónico enviado a las direcciones electrónicas secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co y presidencia@consejodeestado.ramajudicial.gov.co, con las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, el acceso a la administración de justicia, así como mis derechos políticos.



“SEGUNDO: REVOCAR la sentencia de primera instancia expedida por la Sala Diecinueve Especial de Decisión del 26 de noviembre de 2019 y la sentencia de segunda instancia del 8 de septiembre de 2020, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, y en su lugar:

“TERCERO: DECRETAR la pérdida de investidura del Congresista Julián Bedoya Pulgarín por incurrir en la causal prevista por el artículo 183.2 de la Constitución Política.

“CUARTO: COMUNICAR esta decisión a la Mesa Directiva del Senado de la República, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo.”

Argumentó que las sentencias proferidas en el caso concreto constituyeron una vía de hecho, y que la única vía jurisdiccional a la cual puede recurrir para obtener la protección de sus derechos es la acción constitucional de tutela.

Afirmó que el congresista en contra de quien se presentó la demanda de pérdida de investidura se abstuvo de asistir a más de seis (6) sesiones plenarias *“porque su participación se limitó a registrarse mediante la huella al inicio de la sesión y con posterioridad se retiraba del recinto.”* Definió que *“[L]a falta de valoración de pruebas o la indebida valoración de las mismas origina en sí misma la irregularidad procesal que da como resultado la vulneración al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.”* (índice 2 SAMAI)

II. Las sentencias judiciales demandadas

El mismo ciudadano José Iván Ramírez Suárez, en ejercicio de la acción constitucional de pérdida de investidura, formuló una demanda en contra del Honorable Representante a la Cámara Julián Bedoya Pulgarín con fundamento en la causal dispuesta en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, la cual se configuró, de acuerdo con el actor, *“POR INASISTIR a seis o más sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o Acto Legislativo dentro de los períodos constitucionales de sesiones ordinarias siguientes: el comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2015; el*



comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2016 y el comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2017.” (índice 2, SAMAI)

El 26 de noviembre de 2019, la Sala Especial de Decisión N° 19 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, integrada por los Honorables Magistrados Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Stella Jeannette Carvajal Basto, Roberto Augusto Serrato Valdés, Nicolás Yepes Corrales y William Hernández Gómez, quien tuvo a cargo la ponencia, dentro del proceso identificado con el número de radicación 11001-03-15 000-2019-04145-00, profirió sentencia de primera (1ª) instancia por medio de la cual denegó las pretensiones de la demanda *“porque el haber probatorio no demuestra la inasistencia a 6 reuniones de plenaria en un mismo período de manera injustificada.”* (índice 2, SAMAI).

El demandante apeló la sentencia, frente a lo cual, el 8 de septiembre de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado José Roberto Sáchica Méndez, confirmó la decisión de la primera instancia. Salvaron el voto los Honorables Magistrados María Adriana Marín, Gabriel Valbuena Hernández y Rocío Araújo Oñate (índice 2, SAMAI).

III. Impedimento de los magistrados y designación de conjueces

El 30 de noviembre de 2020, los integrantes de la Subsección “A” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, esto es los Honorables Magistrados Martha Nubia Velásquez, María Adriana Marín y José Roberto Sáchica, habida consideración de que formaron parte de la sesión en la cual se dictó la providencia cuya revocación ahora implora el actor, manifestaron su impedimento con base en el numeral 6 del artículo 56 de la Ley 906 de 2004 y en el artículo 140 del Código General del Proceso, y remitieron el expediente a la Secretaría General del Consejo de Estado para que procediera con el trámite correspondiente al sorteo de Conjueces. (índice 4, SAMAI)



El 26 de enero de 2021, tuvo lugar el sorteo de Conjueces con la participación del Presidente de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo y del Secretario General del Consejo de Estado, en desarrollo del cual resultaron favorecidos Mauricio Fajardo Gómez, Luis Ferney Moreno Castillo y Diego Enrique Franco Victoria, quien además de integrar la Sala, hace las veces de ponente y sustanciador. (índice 6, SAMAI)

IV. Trámite procesal de la acción de tutela

El 17 de febrero de 2021, la Sala de Conjueces profirió el auto por medio del cual aceptó el impedimento manifestado por los Honorables Magistrados Martha Nubia Velásquez, María Adriana Marín y José Roberto Sáchica. (índice 12, SAMAI). El 18 de febrero, el Conjuez sustanciador profirió el auto mediante el cual admitió la demanda de la referencia, y solicitó a los Honorables Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que formaron parte de las Salas en las cuales se profirieron las sentencias de primera instancia del 26 de noviembre de 2019 y de segunda instancia del 8 de septiembre de 2020, que dentro de los tres (3) días siguientes se refirieran a los hechos y fundamentos jurídicos de la demanda, aportaran pruebas, rindieran los informes pertinentes y allegaran copia digital e íntegra del expediente de la pérdida de investidura identificado con el número de radicación 11001-03-15 000-2019-04145-00. También se resolvió vincular en calidad de tercero con interés, al Honorable Congresista Julián Bedoya Pulgarín. (índice 14, SAMAI)

El 22 de febrero último, el Honorable Magistrado William Hernández Gómez rindió el informe correspondiente y señaló que en el caso concreto no se configuró una sola de las causales de procedencia de la acción de tutela ante providencias judiciales. Indicó que el análisis probatorio realizado en las decisiones de instancia correspondió a lo debidamente acreditado en el proceso, en el sentido de que las inasistencias del demandado estuvieron justificadas, y que el actor se limita en la presente demanda a reiterar sus argumentos acerca de la existencia de una tarifa legal probatoria en esta clase de procesos, que no



tiene sustento en el ordenamiento jurídico vigente. (índice 20, SAMAI) No hubo pronunciamiento alguno de los demás magistrados, así como tampoco del tercero con interés ni del Ministerio Público.

El 4 de marzo de 2021, la Secretaría General del Consejo de Estado pasó el proceso al despacho del Conjuez Sustanciador para lo de su cargo.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

La Sala de Conjueces del Consejo de Estado es competente para conocer de la demanda presentada por el ciudadano José Iván Ramírez Suárez, en ejercicio de la acción constitucional de tutela, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, el numeral 7 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 –modificado por el Decreto 1983 de 2017–, y el Reglamento del Consejo de Estado.

En efecto, habida consideración de que la demanda, presentada en ejercicio de la acción de tutela, se dirige en contra de las dos sentencias referidas de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, corresponde conocer de ella a la Sala de Conjueces sorteada en los términos señalados con anterioridad.

II. Acción de tutela contra providencias judiciales

La Constitución Política de Colombia establece en el primer inciso del artículo 86 que:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”



Habida consideración de que en el presente caso se ha impetrado la acción de tutela en contra de dos sentencias judiciales, es necesario advertir que la jurisprudencia constitucional, a pesar de que el Decreto 2591 de 1991 no tiene disposiciones vigentes en relación con la materia, ha establecido de forma reiterada que es procedente, siempre y cuando se satisfagan los requisitos que unificó la sentencia C – 590 de 2005, esto es:

- “a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.*
- “b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.*
- “c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.*
- “d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.*
- “e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.*
- “f. Que no se trate de sentencias de tutela”.*

Una vez cumplidas las anteriores exigencias, de acuerdo con la sentencia referida, deberá acreditarse que la providencia demandada incurrió en alguno de los siguientes defectos graves:

- “a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*
- “b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*
- “c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*
- “d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*



“f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

“g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

“h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

“i. Violación directa de la Constitución.”

III. Análisis de las causales genéricas de procedencia de la tutela

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 31 de julio de 2012, expediente N° 11001-03-15-000-2009-01328-01, armonizó su jurisprudencia en relación con los criterios que deben tenerse en cuenta para que la acción constitucional de tutela proceda en contra de sentencias judiciales.

Así, los requisitos que deben ser satisfechos de manera previa a la realización de un análisis de fondo de las sentencias demandadas, consisten en que: **(i)** no se trate de tutela contra tutela; **(ii)** la demanda sea presentada de forma inmediata; **(iii)** se cumpla con el requisito de la subsidiariedad, es decir, que se hayan agotado de los recursos ordinarios y extraordinarios prescritos en el ordenamiento jurídico nacional.

En relación con la primera exigencia, en el caso concreto se observa que la acción de tutela no se utiliza para demandar una sentencia que hubiere sido proferida dentro de un proceso iniciado en ejercicio de tal acción constitucional, es decir, no se trata de una ‘tutela contra tutela’.



Acerca del requisito de la inmediatez, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, radicación N° 11001-03-15-000-2012-02201-01, adoptó los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005, *“es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración”*, puesto que si se permitiera que la acción de tutela respecto de providencias proferidas meses o años antes de la interposición de la demanda, *“se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.”*

En ese orden de ideas, se ha establecido que, por regla general, seis (6) meses es el término razonable para acudir y solicitar el amparo de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con ocasión de providencias judiciales, requisito que en el caso concreto se satisface.

En torno a la subsidiariedad, la Corte Constitucional, en la sentencia T – 735 de 2013, expuso que la acción de tutela es complementaria de los recursos ordinarios y extraordinarios, dado que constituye *“un mecanismo judicial de origen constitucional de evidente carácter residual que está previsto para asegurar la tutela efectiva y sustancial de los derechos constitucionales fundamentales, y, por ello, sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ...”*

En tal sentido, en la providencia mencionada se define que este mecanismo no puede ser empleado en contra de sentencias judiciales con la intención de que constituya *“un mecanismo de defensa que reemplace aquellos otros diseñados por el legislador ...”*. Bien dice el tercer inciso del artículo 86 de la Constitución Política en relación con la acción de tutela, que *“[E]sta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio*



irremediable”, razón por la cual se exige al actor que “haya ejercido los recursos previstos en el respectivo proceso judicial, pues no se trata de sustituir a través de ella los mecanismos ordinarios de defensa...”, en los términos de la sentencia T – 107 de 2012.

Particularmente, en el ámbito de las acciones de tutela interpuestas en contra de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado para decidir las demandas presentadas en ejercicio de la acción constitucional de pérdida de investidura, la Corte Constitucional, mediante la sentencia de unificación SU 073 de 2020, determinó que no procede este mecanismo de amparo frente a la sentencia que haya decretado la pérdida de investidura, puesto que se podrá interponer el recurso extraordinario de revisión.

En ese orden de ideas, en consideración a que en el asunto *sub judice* el actor no se encuentra habilitado para interponer el recurso extraordinario especial de revisión, puesto que fue previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 y en el artículo 19 de la Ley 1881 de 2018 para aquellos casos en que se condenara al demandado a la pérdida de investidura, y en las sentencias aquí demandadas no se accedió a tal pretensión, se entiende satisfecho el requisito de subsidiariedad, puesto que no cuenta el actor con otra acción para procurar el amparo de los que invoca como sus derechos fundamentales.

IV. Análisis de fondo

La Sala advierte que la demanda formulada en ejercicio de la acción de tutela explicita que el error o defecto que supuestamente afecta las decisiones judiciales impugnadas es el fáctico, es decir, en términos de la sentencia C – 590 de 2005, aquel *“que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión”*.



La Corte Constitucional se ha referido a las diferentes modalidades del error o defecto fáctico por medio de la sentencia T-352 de 2012, donde precisa que se puede configurar por omisión o por acción, en los siguientes términos:

“i) defecto fáctico por omisión: cuando el juez se niega a dar por probado un hecho que aparece en el proceso, lo que se origina porque el funcionario: a) niega, ignora o no valora las pruebas solicitadas y b) tiene la facultad de decretar la prueba y no lo hace por razones injustificadas, y ii) defecto fáctico por acción: se da cuando a pesar de que las pruebas reposan en el proceso, hay: a) una errónea interpretación de ellas, bien sea porque se da por probado un hecho que no aparece en el proceso, o porque se estudia de manera incompleta, o b) cuando las valoró siendo ineptas o ilegales, o c) fueron indebidamente practicadas o recaudadas, vulnerando el debido proceso y el derecho de defensa de la contraparte; entonces, es aquí cuando entra el juez constitucional a evaluar si en el marco de la sana crítica, la autoridad judicial desconoció la realidad probatoria del proceso ...”.

En concreto, el actor reitera los argumentos presentados en el trámite de pérdida de investidura en las dos instancias que ya se surtieron, en el sentido de que el congresista demandado faltó a un número plural de sesiones que dan lugar a la sanción de pérdida de investidura, y que:

“... la Sala Plena del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico, por cuanto se abstuvo de valorar o valoró superficialmente las pruebas que demostraban que el demandado no asistió, o se fue de la plenaria sin justificación y no profundizó que el congresista se encontraba en reuniones informales con su Unidad de trabajo Legislativo y ni siquiera se revisaron de oficio las actas de la Comisión de Acusación donde supuestamente estaba cumpliendo sus funciones como congresista.

“De haberse hecho una debida valoración probatoria se hubiera podido concluir que el congresista estaba en curso de inasistencia parlamentaria lo que hubiera dado como resultado una sentencia ordenando la Pérdida de Investidura”.

Al respecto, la Sala de Conjueces advierte que no llevará a cabo un estudio del expediente como si hiciera las veces de una tercera instancia, en tanto que no es tal su función constitucional ni legal y, en consecuencia, restringirá su actividad al juicio necesario para determinar si hubo por parte de los sentenciadores una decisión que entrañara un error o defecto de naturaleza fáctica susceptible de ser calificado como protuberante o contraevidente en perjuicio de los derechos fundamentales invocados.



Acerca de lo anterior, bien cabe añadir que en cuanto la procedencia de la acción de tutela también se encuentra supeditada a la relevancia constitucional que debe tener el asunto que se somete a conocimiento del respectivo juez de dicho amparo, la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de resaltar que la acción mencionada de ninguna manera puede ser ejercida para hacerla valer como una tercera (3ª) instancia.

Así lo recoge con claridad el desarrollo jurisprudencial plasmado en la recientísima sentencia de febrero 5 de 2021, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, radicación 11001-03-15-000-2020-04873-00, según los siguientes términos:

“3.1. De la relevancia constitucional

“En sentencia del 5 de agosto de 2014, la Sala Plena de esta Corporación señaló que el requisito de la relevancia constitucional tiene como finalidad (i) proteger la autonomía e independencia judicial y (ii) evitar que el juez de tutela se inmiscuya en asuntos que le corresponde resolver a otras jurisdicciones. De ahí que, para determinar si una solicitud de amparo de tutela tiene o no relevancia constitucional, es necesario examinar dos elementos.

“El primero de ellos consiste en que el actor cumpla su carga argumentativa, esto es, que justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales. Debe tenerse en cuenta que para ello «[n]o basta, entonces, aducir la vulneración de derechos fundamentales para cumplir este requisito de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales».

“El segundo hace referencia [a] que la acción de tutela no se erija en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, toda vez que este valioso mecanismo de estirpe constitucional fue creado para proteger derechos fundamentales y no para que las partes de un proceso judicial ventilen sus discrepancias con las providencias que allí se dicten.

“Ciertamente, la tutela no puede convertirse en la instancia adicional de los procesos judiciales, pues los principios de seguridad jurídica y de coherencia del ordenamiento jurídico no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones de los jueces y, por tanto, no puede admitirse, sin mayores excepciones, la procedencia de la tutela contra providencias judiciales”.



En atención a todo lo anterior, la Sala observa que en el caso que ahora estudia y resuelve, el *a quo*, de conformidad con los hechos alegados en la demanda, analizó detalladamente las actas que dan fe acerca de las reuniones plenarias llevadas a cabo en el ciclo constitucional 2014-2018 con la finalidad de establecer cuáles son objeto de análisis para la pérdida de investidura, en tanto que solo la inasistencia a aquellas donde se voten proyectos de acto legislativo, de ley, o mociones de censura, generan el levantamiento de la investidura, de conformidad con el numeral 2 del artículo 183 del Constitución Política.

Una vez establecido el número correspondiente de reuniones plenarias respecto de las cuales la inasistencia podría dar lugar a la pérdida de investidura en el caso concreto, procedió con el análisis de cuáles tenían justificación conforme al artículo 90 de la Ley 5 de 1992, es decir, estudió si la inasistencia obedeció a eventos de fuerza mayor o caso fortuito, *“incapacidad física debidamente comprobada”*, *“cumplimiento de una comisión oficial por fuera de la sede del Congreso”*, *“autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el presente Reglamento”*.

Así, respecto de las reuniones plenarias del 2015, analizó las del 4, 18 y 25 de agosto, 8 de septiembre, 27 de octubre, 11 de noviembre, 1 y 9 de diciembre, y concluyó que solo respecto de dos (2) de ellas no hubo excusa para la inasistencia, en tanto que las demás tenían justificación. Acerca de las del 2016, estudió las sesiones de 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, entre las cuales solo halló cuatro (4) que no tuvieron justificación. En relación con el 2017, fueron revisadas las inasistencias a las reuniones del 1, 8, 16 y 22 de agosto, 12, 19 y 26 de septiembre, 7, 8, 9, 14, 15, 20, 21, 22 y 23 de noviembre, 5 y 14 de diciembre, respecto de todas las cuales encontró que tuvieron justificación.

Es necesario advertir que la sentencia de primera instancia se motivó con énfasis en la *“libertad probatoria, la sana crítica y persuasión racional”* como criterios



para que la Sala Plena del Consejo de Estado pudiera establecer si las pruebas aducidas en un proceso de pérdida de investidura constituyen una justificación para la inasistencia a las reuniones.

En el asunto sometido a estudio, la sentencia atribuyó validez a las excusas de naturaleza médica y a las que correspondieron al otorgamiento de comisiones para el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con los criterios de valoración de tales pruebas establecidos por la propia Sala.

En ese orden de ideas, dentro de la conclusión de la sentencia se expresó palmariamente que: *“La Ley 5 de 1992 autoriza a los congresistas a faltar o retirarse de la sesión plenaria por motivos políticos, de salud, por cumplimiento de sus funciones en comisión, o por autorización de la Mesa Directiva o del presidente de la corporación, sin que estas se puedan contabilizar como «inasistencia» para la pérdida de investidura”*.

En relación con el *ad quem*, quien confirmó la sentencia de primera instancia, se advierte que, sin descender al análisis de cada uno de los documentos, concluyó que eran válidas las excusas presentadas por el demandado, aun cuando no estuvieren en consonancia con las exigencias de la Resolución 0665 de 2011 expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, pero tal conclusión no la adoptó de manera caprichosa, arbitraria o inopinada, sino que para ello se apoyó en la razonable consideración de que tales requerimientos de índole reglamentario no pueden constituir una tarifa legal probatoria que vincule a las autoridades judiciales en el proceso constitucional de pérdida de investidura.

En este punto resulta pertinente traer a colación la línea jurisprudencial adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en su condición de juez de la pérdida de investidura de los Congresistas, según obra en el fallo proferido en febrero 28 de 2020 por parte de la Sala Especial de Decisión N° 24, radicación N° 11001-03-15-000-2019-04144-00 –proceso en el



cual el ahora actor también funge como demandante—, oportunidad en la cual se resumieron las reglas que ha decantado el Consejo de Estado para efectos de estudiar la causal comprendida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, de acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia recogida a través de diecisiete (17) sentencias proferidas a partir de 2017. Tales reglas son:

“(i) La causal de pérdida de investidura se configura por la no asistencia a las sesiones.

“(ii) Por no asistencia a las sesiones se ha entendido la inasistencia total, esto es, la ausencia a la totalidad de la sesión, no a parte de ella... Luego, si el congresista asiste a una parte de la sesión no se configura la causal de pérdida de investidura.

“(iii) En materia de pérdida de investidura existe libertad probatoria. Por eso cualquier medio de prueba puede ser empleado para acreditar hechos y circunstancias que son objeto de debate en los mismos, siempre que se respeten las garantías constitucionales y se cumplan los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad del medio de prueba.

(iv) El hecho de que el congresista vote nominalmente en una sesión es prueba de su asistencia. Sin embargo, el solo hecho de no votar no es prueba de la inasistencia.

“Eso es así porque el verbo rector de la causal de la pérdida de investidura es “asistir”, no “votar”. Por esto, no es posible presumir la inasistencia del congresista al advertirse la falta de participación en una o varias votaciones durante una sesión plenaria, so pena de vulnerar los principios de presunción de inocencia, buena fe y debido proceso, que deben guiar todos los procesos sancionatorios.

“(v) La autorización o permiso concedido por la Mesa Directiva debe ser valorado aun cuando no se hubiera surtido el procedimiento establecido en la ley para ausentarse de la sesión, pues la Ley 5ª de 1992 no establece un medio probatorio especial para comprobar la justa causa del retiro.

“(vi) El régimen de pérdida de investidura es un régimen sancionatorio, por consiguiente el juez de la pérdida debe estudiar no sólo la tipicidad de la conducta, sino, también, el factor subjetivo, esto es, la culpabilidad. En ese orden de ideas, si existe una causal que justifique la conducta del parlamentario no hay lugar a decretar la pérdida de investidura”.

En ese orden de ideas, la Sala encuentra que en las sentencias que aquí se demandan hubo un estudio de las pruebas a través de las cuales, en cada



oportunidad, el respectivo fallador hizo y explicó suficientemente los análisis que lo llevaron a la convicción de haber constatado las justificaciones del congresista para no asistir a algunas sesiones, argumentos y razones a partir de los cuales en cada una de tales instancias se concluyó que no se cumplió la exigencia dispuesta en la Constitución Política y en la ley para decretar la pérdida de investidura.

De otra parte, debe tenerse en cuenta lo señalado en la sentencia SU 072 de 2018, por medio de la cual la Corte Constitucional definió que:

“... cuando la solicitud de amparo se dirija en contra de una decisión adoptada por una alta Corporación, además de cumplir con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y con los especiales de procedibilidad contra providencias judiciales, se debe acreditar una irregularidad que contraría abiertamente los mandatos constitucionales, de tal manera que amerite la intervención urgente del juez de tutela”.

En el caso concreto que aquí se estudia, en opinión de esta Sala de Conjuces, no se acreditó irregularidad alguna que hubiere contrariado los mandatos constitucionales con la expedición de las sentencias que el actor cuestiona y que motivaron el ejercicio de la acción constitucional que ahora se falla.

También ha de considerarse, en los términos de la sentencia aludida de la Corte Constitucional, que la prosperidad de la tutela contra providencias judiciales de las Altas Cortes es más restrictiva, dada la relevancia de la jurisprudencia que estas crean en condición de órganos de cierre, dado que *“asegura la uniformidad en las decisiones de los jueces y se ofrecen criterios de interpretación que permiten lograr la seguridad jurídica”*. Así, se exige *“aceptar las interpretaciones y valoraciones probatorias aun cuando el juez de tutela pudiera tener una percepción diferente del caso y hubiera llegado a otra conclusión”*.

Finalmente, de conformidad con lo expuesto hasta el momento, la Sala encuentra que en el presente caso sometido a su conocimiento no se configura defecto fáctico alguno, en tanto que **(i)** las sentencias demandadas valoraron las



pruebas de acuerdo con la jurisprudencia de la propia Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; **(ii)** no hubo abstención alguna en la práctica de pruebas; **(iii)** no se presentó una interpretación errónea de las pruebas que obedeciera a un estudio incompleto o a que se hubiera dado por probado un hecho que no aparece en el proceso; **(iv)** no se valoraron pruebas ineptas o ilegales, y **(v)** no se practicaron pruebas de una forma que vulneraran derecho fundamentales.

A todo lo anterior cabe agregar aquello que puntualizó el Honorable Consejo de Estado en su condición de juez constitucional de tutela, mediante el fallo fechado en febrero 10 de 2016, radicación No. 11001 03 15 000 2015 02907 00, dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, ocasión en la cual se adoptó la siguiente reflexión:

“La Sala debe decir que en las pretensiones de la parte actora se advierte el uso indebido de la acción de tutela, pues pretende un pronunciamiento de fondo, como si el juez de tutela fungiera como superior funcional de la autoridad judicial aquí demandada. Eso desconoce la naturaleza de la institución de la tutela, que está prevista para la protección de derechos fundamentales.

“Conviene dejar claro que la informalidad que se predica para la presentación de la tutela no significa que el interesado pueda hacer uso de la tutela con planteamientos que son propios de los procesos ordinarios. Es decir, el hecho de que la petición de tutela pueda presentarse sin el cumplimiento de mayores exigencias formales no puede traducirse en el ejercicio abusivo del derecho de acudir ante los jueces para obtener la protección de los derechos fundamentales con demandas presentadas de forma indebida, esto es, demandas en las que se busca que el juez de tutela emita un pronunciamiento de fondo frente a temas que, en principio, tienen control ante el juez del caso.

“Por más informal que resulte la tutela y así sus objetivos sean la salvaguarda de derechos fundamentales, el interesado (... ..) está en la obligación de ejercer adecuadamente el derecho de acción, es decir, de interponer la demanda con serios y fuertes argumentos para derribar las decisiones de los jueces, que se dictan previo agotamiento de los procedimientos reglados y conforme con una sólida razonabilidad. No se debe insistir en los argumentos que se ofrecieron en el proceso ordinario, pues ya fueron decididos por los jueces competentes. Por ejemplo, los cargos de violación que se alegan en el proceso contencioso administrativo se dirigen a cuestionar los actos administrativos, los contratos, los hechos, las acciones o las omisiones de la



Radicación n.º 11001-03-15-000-2020-04868-00
Actor: José Iván Ramírez Suárez

administración. Por ende, no pueden servir para cuestionar las providencias judiciales que los resolvieron, como lo pretendió el sindicato demandante”.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda presentada en ejercicio de la acción de tutela por parte del ciudadano José Iván Ramírez Suárez, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las Partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente a su ejecutoria.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Diego Enrique Franco Victoria
Conjuez Ponente

Mauricio Fajardo Gómez
Conjuez

Luis Ferney Moreno Castillo
Conjuez