

**RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN – Procedencia /
RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN – Conteo del término
de caducidad / RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN DE
PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Caducidad**

El recurso extraordinario especial de revisión es un medio de impugnación excepcional contra la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado que decreta la pérdida de investidura de congresistas. Se trata de un nuevo proceso que está sujeto a reglas especiales para su procedencia, al punto que exige la presentación de una nueva demanda y de la presentación de un poder especial para tal propósito. En sentido similar, pero refiriéndose al recurso extraordinario de revisión tradicional, la Sala Plena de la Corporación ha explicado que ese recurso no es una instancia adicional del proceso originario, sino que se trata de un nuevo proceso, que está sujeto a un procedimiento diferente. El artículo 17 de la Ley 144 de 1994 prevé que el recurso extraordinario especial de revisión deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la ejecutoria de la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado que decreta la pérdida de investidura de congresista. En el sub lite, la Sala advierte que el recurso extraordinario especial de revisión presentado por Jaime Rodrigo Vargas Suárez se presentó por fuera del plazo previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994. (...) La Sala observa que el recurso extraordinario especial de revisión se promovió por fuera del término de 5 años a que alude el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, pues dicho término corrió entre el 4 de abril de 2003 y el 4 de abril de 2008, pero la demanda se presentó el 22 de abril de 2008. Como el recurso no se ejerció en el plazo previsto por la ley, la parte recurrente perdió el derecho de cuestionar la sentencia de la Sala Plena que decretó la pérdida de investidura. Lo anterior impone que en esta providencia la Sala Plena declare la caducidad del recurso extraordinario especial de revisión presentado por el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez contra la sentencia de la Sala Plena de esta Corporación del 11 de marzo de 2003, que decretó la pérdida de su investidura como congresista

FUENTE FORMAL: LEY 144 DE 1994 – ARTÍCULO 17

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO (E)

Bogotá, veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00374-00(REV-PI)

Actor: JAIME RODRIGO VARGAS SUÁREZ

Se decide el recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 11 de marzo de 2003, que decretó la pérdida de investidura de congresista al señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez.

I. ANTECEDENTES

1. Las pretensiones

El señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez, mediante apoderado judicial, formuló recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia de la Sala Plena de esta Corporación del 11 de marzo de 2003, que decretó la pérdida de la investidura de congresista. En consecuencia, el recurrente solicitó:

1º.- Que se infirme la sentencia de 11 de marzo de 2003, proferida por esa Sala, por violación de las causales de falta del debido proceso y de violación del debido proceso de defensa, consagradas en los literales a) y b) del artículo 17 de la Ley 144 de 1994.

2º.- Que esa Sala, actuando como Tribunal de Instancia, y como consecuencia de la ordenación anterior, deniegue la solicitud de pérdida de investidura de Congresista del doctor Jaime Rodrigo Vargas Suárez, incoada por el señor Armando José Peralta Verbel en el proceso número 1100103150002002051901.

3º.- Que se comuniquen la sentencia al señor Presidente del Senado de la República, al señor Procurador General de la Nación y al señor Presidente del Consejo Nacional Electoral.

4º.- Que se ejecute la sentencia en la forma señalada en el artículo 176 del C.C.A. (fls. 1-2).

2. Los hechos

Del recurso, la Sala destaca los siguientes hechos:

2.1. Que el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez ejerció como senador de la República, durante el periodo 1998-2002, e integró la comisión sexta permanente constitucional, que, entre otros, conoce los asuntos relacionados con la televisión y las comunicaciones.

Que, el 12 de junio de 2002, el señor Armando José Peralta Verbel presentó demanda de pérdida de investidura de congresista contra Jaime Rodrigo Vargas

Suárez, porque habría incurrido en conflicto de intereses. El señor Peralta Verbel, en concreto, alegó que, en su momento, el señor Vargas Suárez participó en la discusión y aprobación del proyecto que se convirtió en la Ley 680 de 2001¹, a pesar de tener vínculos con el sector de telecomunicaciones. Que, de hecho, participó en la negociación de bienes y sistemas de televisión por suscripción, asuntos que interesaban directamente a la sociedad Televista Comunicaciones S.A., empresa de la que su hija fue gerente.

2.2. Que, luego de valorar las distintas pruebas solicitadas por la parte demandante, la parte demandada y el Ministerio Público, la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia del 11 de marzo de 2003, decretó la pérdida de investidura de congresista de Jaime Rodrigo Vargas Suárez, por haber incurrido en conflicto de intereses.

3. La sentencia recurrida

Los argumentos expuestos por la Sala Plena en la sentencia que decretó la pérdida investidura de Jaime Rodrigo Vargas Suárez, se resumen así:

3.1. Que la Ley 680 de 2001 contiene regulaciones específicas para el sector de telecomunicaciones, circunstancia indicativa de que el señor Vargas Suárez tenía interés en la discusión y aprobación del proyecto que culminó con esa ley, pues, en su momento, estuvo vinculado al negocio de la televisión por suscripción de la Costa Atlántica, al punto que quedó probado que realizó gestiones para que Satelcaribe S.A. y Cablevista S.A. adquirieran los equipos pertenecientes a operadores informales de televisión.

Que, de hecho, la hija del señor Vargas Suárez fue gerente de la empresa Televista Telecomunicaciones S.A., sociedad que es controlada por las sociedades Satelcaribe S.A. y Cablevista S.A., y eso probaba el interés que le asistía en la discusión y aprobación de la regulación sobre la televisión.

3.2. Que, siendo así, Jaime Rodrigo Vargas Suárez debió manifestar el impedimento para participar en la discusión y aprobación del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 680, en especial, para participar de la sesión en la que

¹ Corresponde a los proyectos de ley acumulados 34 y 38 de 2000 del Senado de la República. La Ley 680 de 2001 dictó, entre otras, disposiciones relacionadas con la televisión.

se abordó el estudio del informe de la comisión conciliadora del proyecto que culminó con la expedición de esa ley, habida cuenta de “*sus entrañables nexos personales y familiares con el tema tratado*”. La sentencia recurrida explicó:

(...) no puede afirmarse que todos los congresistas tengan el mismo interés en la disposición que autoriza la inversión extranjera en sociedades concesionarias de televisión (artículo 1º de la Ley 680 de 2001) o la que autoriza la conformación o fusión de consorcios para la utilización de espacios de canales de televisión; o la reestructuración de contratos con operadores privados (art. 6º); o la que autoriza a la Comisión Nacional de Televisión la revisión de contratos en materia de rebajas de tarifas, forma de pago y adición de plazos, en el propósito de ayudar a los concesionarios en la difícil situación económica por la que atravesaban como consecuencia de la aguda crisis que afecta el país.

De ahí que como las disposiciones de la Ley 680 de 2001 no contienen regulaciones frente a las cuales todos los congresistas estaban en pie de igualdad y, en vista de que las mismas no envuelven un interés general que excluya la situación de conflicto, en casos como este, donde el propio Congresista dio muestras de estar dedicado al negocio de la comercialización de los servicios de televisión por suscripción, lo cual se deduce de las gestiones que a título personal realizó en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de que dan cuenta las declaraciones recepcionadas y de los nexos que tiene una hija suya con la empresa que maneja el negocio, era menester que aquél manifestara su impedimento para intervenir en los debates y votaciones relacionados con el trámite de proyectos de ley referidos a esa materia. Así lo entendió el Congreso cuando aceptó el impedimento expresado por un Senador argumentando que su familia tenía vínculos con una empresa concesionaria de televisión por cable. (fls. 578 y 579).

3.3. Que, en efecto, el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez sí participó en la sesión en la que se discutió el informe de la comisión conciliadora del proyecto que culminó con la promulgación de la Ley 680 de 2001. Que si bien el congresista no participó en la discusión y votación del proyecto anterior “*al del informe de la Comisión Conciliadora del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 680*”, lo cierto es que contestó el llamado a lista y en las actas no se dejó constancia de que se retirara ni que manifestara impedimento. En la sentencia se lee lo siguiente:

Probado como se halla que el entonces Senador contestó el llamado a lista, circunstancia indicativa de que se proponía participar en la sesión respectiva, el que haya abandonado el recinto en algún momento no indica categóricamente que no hubiese podido regresar y no se expusieron razones para justificar esa nueva ausencia.

Frente a situaciones como la aquí examinada, la carga de la prueba recae sobre el demandado, quien debió demostrar que no votó por haberse retirado antes del debate o votación. (fl. 589).

Además, participó igualmente en los debates del respectivo proyecto de ley, según se desprende del Acta No. 11 del 18 de octubre de 2000, y de las Actas Nos. 8 del 10 de octubre de 2000 y 9 del 11 de octubre de 2000. A estas últimas acudió la Sala Plena al hacer parte del proceso de formación de la ley y por ser de conocimiento público, al punto que podían considerarse hechos notorios, que están exentos de prueba.

3.4. De modo que la sentencia recurrida concluyó que el señor Vargas Suárez sí participó activamente en el debate, tal y como se dejó constancia al momento de sus intervenciones. Que la participación del señor Vargas Suárez indicaba que incurrió en conflicto de intereses, toda vez que contribuyó a integrar el “*quórum para aprobar el informe de la Comisión de Conciliación por no haber demostrado que se retiró del recinto antes de la votación y (por haber) participado activamente en los debates que se dieron en el seno de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado*”.

Más adelante, después de transcribir apartes de las actas que dan cuenta de la participación activa del congresista en el proceso legislativo que terminó con la expedición de Ley 680, la Sala Plena explicó:

Lo que ha quedado transcrito pone de manifiesto que el demandado sí participó activamente en el trámite del proyecto que se convirtió activamente en Ley 680 de 2001, pues en el seno de la Comisión Sexta Permanente Constitucional, donde tuvo origen, debatió ampliamente sobre las ventajas que implicaría establecer un

50% de participación para la inversión extranjera, a manera de estímulo, pues el sugerido (51%) no era llamativo para tal efecto; así mismo, recabó en la necesidad de revisar los contratos con miras a rebajar las tarifas de la concesión y obtener prórrogas de los mismos, aspectos estos que, por demás, fueron los señalados por el demandante como beneficiosos para los intereses del demandado y que según el texto del Acuerdo núm. 003 de 13 de noviembre de 2001, publicado en el Diario Oficial núm. 44.629 de 28 de noviembre de 2001, fueron recogidos por la Comisión Nacional de Televisión.

(...)

Finalmente, es del caso destacar que con su sola intervención en los debates, de la forma en que quedó evidenciado, el demandado dejó ver en qué consiste el provecho que le reportaría a las empresas que representó, actuando inclusive como dueño de las mismas, cuando negoció la adquisición de los equipos pertenecientes a los distintos operadores informales del sistema de televisión por suscripción en la Costa Norte, y afrontó los compromisos consiguientes, pues la inversión extranjera, la revisión de los contratos en cuanto a rebaja de tarifas, plazos, etc., obviamente beneficia a los concesionarios y, por ende, a quien tiene el mandato comercial con representación de los mismos, empresa gerenciada por su hija, máxime si, como quedó visto, precisamente el propósito perseguido por la ley fue ayudar a los concesionarios, sacarlos de la crisis económica en la que se encontraban, y, justamente, los aspectos antes anotados, que el mismo demandado defendió con ahínco, apuntan a tal finalidad. (fls. 601 y 602).

4. Argumentos del recurso extraordinario especial de revisión

El 22 de abril de 2008, el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez, con fundamento en los literales a) y b) del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, alegó que la sentencia del 11 de marzo de 2003 vulneró el debido proceso, en especial, las garantías de defensa y contradicción.

El recurrente expuso, en resumen, lo siguiente:

4.1. Que la decisión de decretar la pérdida de investidura se basó en documentos públicos que no fueron allegados regular y oportunamente al proceso de pérdida de investidura. Que, en efecto, la Sala Plena valoró las actas 8 del 10 de octubre de 2000 (publicada en la Gaceta del Congreso N° 104 de 4 de abril de

2001) y 9 del 11 de octubre de 2000 (publicada en la Gaceta del Congreso N° 54 del 27 de febrero de 2001)², documentos que el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez no tuvo oportunidad de conocer y controvertir en el proceso judicial.

4.2. Que, además, la sentencia objeto del recurso aplicó indebidamente el artículo 9 del Código Civil, porque la presunción que esa norma consagra se refiere exclusivamente a la ley, mas no a sus antecedentes, que constituyen la historia fidedigna y sirven como criterio hermenéutico, conforme con el artículo 27 ibídem.

4.3. Que la sentencia recurrida concluyó de manera equivocada que se trataba de hechos notorios, a pesar de que los antecedentes de la ley no tienen la misma divulgación que la ley, pues mientras la ley se publica en el Diario Oficial, las actas se divulgan en la Gaceta del Congreso, cuya circulación es restringida.

4.4. Según Jaime Rodrigo Vargas Suárez, la Sala Plena debió valorar únicamente las pruebas del proceso de pérdida de investidura, en especial, las aportadas con la contestación a la demanda, que demostraban que no participó en la discusión y aprobación del proyecto que culminó en la promulgación de la Ley 680 de 2001. Que, de hecho, la sentencia recurrida aludió a que cierta duda rodeaba la participación en la discusión previa a esa ley y, por tanto, según el recurrente, como se trata de un proceso eminentemente sancionatorio, esa duda debió resolverse en favor del congresista demandado, en virtud del principio de *indubio pro reo*:

Los razonamientos antes anotados de la sentencia ponen en evidencia que no existe claridad o certeza de si intervino o no el senador Vargas en la votación del acta de conciliación. Ello equivale a afirmar que es imposible dilucidar la duda de la presencia o ausencia del mismo y como lo sostiene la señora Agente del Ministerio Público siendo el proceso de pérdida de investidura de naturaleza sancionatoria “es dable aplicar la garantía del in dubio pro reo, que en esta materia ha de denominarse in dubio pro disciplinado, que es la expresión de la presunción de inocencia que garantiza el artículo 29 de la Constitución Política.

Debe, pues, esa Honorable Sala, en salvaguarda del debido proceso y del

² Esas actas están relacionadas con la sesión aprobatoria del acta de conciliación de la Ley 680 de 2001.

derecho de defensa, acceder al recurso extraordinario especial de revisión interpuesto, con fundamento en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, y proceder a infirmar la sentencia recurrida y, como consecuencia de ello, actuar como juez de instancia, y proceder a denegar la solicitud de pérdida de investidura de congresista del doctor Jaime Rodrigo Vargas Suárez, de acuerdo con el petitum del presente recurso. Así se impartirá justicia material, se hará demostración de imparcialidad y se restablecerán los derechos del recurrente³.

5. Intervención del demandante en el proceso de pérdida de investidura

El señor Armando José Peralta Verbel, demandante en el proceso de pérdida de investidura originario, no pudo ser notificado en el trámite del recurso extraordinario especial de revisión. Por tanto, previo emplazamiento⁴, el despacho sustanciador le designó curador *ad litem*⁵, quien intervino y se opuso a las pretensiones del recurso extraordinario de revisión⁶.

6. Concepto del Ministerio Público

El señor agente del Ministerio Público pidió que no se accediera al recurso extraordinario de revisión, por las razones que la Sala resume enseguida⁷:

Que, por mandato de la Ley 5ª de 1992, se debe levantar actas de todo lo sucedido en las sesiones del Senado, la Cámara de Representantes y las respectivas comisiones, para dejar constancia de las intervenciones, las decisiones que se tomen, las razones de la excusa de la inasistencia o impedimento invocada por los congresistas.

Que, conforme con los artículos 11, 35, 36, 46, 47 y 89 de la Ley 5ª de 1992, los presidentes de las cámaras legislativas tienen el deber de suscribir dichas actas y a las secretarías respectivas les corresponde publicarlas en la gaceta, que es el medio de publicidad oficial escrito del Congreso de la República.

Que las actas consagran el testimonio escrito de todo lo que ocurre en las

³ Folio 17 del recurso extraordinario.

⁴ Folios 176 a 227 del recurso.

⁵ Folio 229 ib.

⁶ Folios 239-242 ib.

⁷ Folios 261-264 ib.

sesiones, de modo que son inherentes al establecimiento de la ley, en cuanto contienen el registro e historia tanto de los motivos como de las decisiones tomadas en la formación de la ley.

Respecto de los argumentos del recurso extraordinario especial de revisión, el Ministerio Público sostuvo que debe tenerse en cuenta que el congresista es partícipe de la elaboración de la ley y que precisamente las actas tienen origen en su labor como legislador, razón por la cual no podría afirmarse que como no fueron aportadas no tuvo oportunidad de conocerlas.

Que, en efecto, las actas reflejan los antecedentes de la ley y, por tanto, no se les puede otorgar el tratamiento de prueba, como si fueran ajenas a la ley misma. Que el hecho de que no se hubieran aportado al proceso de pérdida de investidura no significa que no pudieran tenerse en cuenta para efectos de indagar sobre la actividad de los congresistas intervinientes.

Que es innegable que las actas son documentos conocidos por el congresista, pues registran fielmente la labor que cumple.

A juicio del Ministerio Público, aunque resulta válido que la sentencia recurrida se hubiera apoyado en las actas del Congreso, no sobra advertir que lo hizo para constatar las intervenciones del congresista demandado a que hizo referencia el Presidente de la Comisión Sexta del Senado.

Que la realidad es que la ocurrencia del hecho que dio lugar a la pérdida de investidura, no quedaba sujeta a que las actas se aportaran al proceso, cuando su conocimiento era evidente para efectos del debido proceso del demandado.

Que no resultaría lógico que se acuda a los antecedentes para interpretar la ley, pero que no se pueda hacerlo para determinar la participación de un congresista en el trámite de formación de la ley.

Que condicionar a que se aporten las actas como prueba, equivale a afirmar que no se aportaron en las etapas del proceso y eso impediría probar la ocurrencia del hecho consignado en tales actas.

Por último, el Ministerio Público dijo que las actas 8 y 9 del 10 y 11 de octubre de

2000, publicas en las gacetas del congreso 104 y 54 del 4 de abril y del 27 de febrero de 2001, respectivamente, en que se sustentó la sentencia recurrida, no vulneró el debido proceso del congresista, pues la publicación en la gaceta permite darles la misma notoriedad que a la ley, por ser la historia fidedigna de la misma.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Conforme con el artículo 97 del Decreto 01 de 1984⁸ (norma aplicable⁹), la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para decidir el recurso extraordinario especial de revisión promovido por el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez contra la sentencia de la Sala Plena de esta Corporación del 11 de marzo de 2003, que decretó la pérdida de su investidura como congresista.

2. Oportunidad del recurso

2.1. En general, los términos de caducidad de las acciones o los plazos para ejercer determinado recurso judicial buscan salvaguardar la seguridad jurídica y garantizar la efectividad de los derechos de las partes en contienda, en tanto debe existir siempre un momento definitivo para que se consoliden las situaciones jurídicas.

Los términos de caducidad u oportunidades para ejercer un recurso no son plazos establecidos de manera caprichosa por el legislador con el ánimo de limitar el derecho de acceso a la administración de justicia, sino que se fijan como un límite temporal, cuyo objeto es generar seguridad y confianza en las diferentes relaciones jurídicas.

Ahora, es cierto que la caducidad u oportunidad para demandar (que es un

⁸ **ARTÍCULO 97.** De la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco secciones, cada una de las cuales con la integración que se indica a continuación:

(...)

La Sala Plena de lo Contencioso administrativo tendrá las siguientes funciones especiales:

(...)

10. Del recurso extraordinario de revisión en los casos de pérdida de investidura de los congresistas. En estos casos, los consejeros que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.

⁹ El recurso extraordinario especial de revisión se presentó el 22 de abril de 2008, esto es, en vigencia del Decreto 01 de 1984.

presupuesto procesal de la acción) debe examinarse por el juez al momento de decidir sobre la admisibilidad de la demanda. De advertirse que la demanda o el recurso, según sea el caso, se presentó por fuera del término legal, es obvio que sobrevenga el rechazo de plano, pues sería contrario a los principios de seguridad jurídica y de economía procesal que el juez tramite y decida de fondo la demanda que no se formuló oportunamente.

Con todo, en cualquier momento, y con mayor razón en la sentencia, el juez tiene competencia para revisar la oportunidad de la acción o recurso, pues los plazos para acudir ante el juez están previstos en normas procesales que son de orden público, cuya característica principal es que son obligatorias y de inmediato cumplimiento.

Desde luego, si se advierte que la acción judicial o recurso se presentó fuera del plazo legal no hay lugar a emitir decisión de fondo, así la demanda se hubiera previamente admitido y se hubieran surtido las etapas procesales que preceden a la sentencia.

2.2. El recurso extraordinario especial de revisión es un medio de impugnación excepcional contra la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado que decreta la pérdida de investidura de congresistas.

Se trata de un nuevo proceso que está sujeto a reglas especiales para su procedencia, al punto que exige la presentación de una nueva demanda¹⁰ y de la presentación de un poder especial para tal propósito. En sentido similar, pero refiriéndose al recurso extraordinario de revisión tradicional, la Sala Plena de la Corporación ha explicado que ese recurso no es una instancia adicional del proceso originario, sino que se trata de un nuevo proceso, que está sujeto a un procedimiento diferente¹¹.

2.3. El artículo 17 de la Ley 144 de 1994¹² prevé que el recurso

¹⁰ La Ley 144 de 1994 no establece los requisitos de la demanda del recurso extraordinario especial de revisión. Por tanto, se debe acudir a los requisitos previstos en el artículo 189 del CCA para el recurso extraordinario de revisión. En la actualidad, los requisitos del recurso extraordinario de revisión están señalados en el artículo 252 del CPACA.

¹¹ Ver providencia del 12 de marzo de 2014, exp. N° 110010315000201302110 00. M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

¹² **ARTÍCULO 17. RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN.** Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria las

extraordinario especial de revisión deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la ejecutoria de la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado que decreta la pérdida de investidura de congresista.

En el sub lite, la Sala advierte que el recurso extraordinario especial de revisión presentado por Jaime Rodrigo Vargas Suárez se presentó por fuera del plazo previsto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, por las razones que se exponen a continuación:

- La sentencia recurrida, dictada el 11 de marzo de 2003 por la Sala Plena de la Corporación (folios 509-606 del expediente de pérdida de investidura), se notificó por edicto desfijado el 31 de marzo de 2003 (folio 618 ib.) y cobró ejecutoria el tres de abril de 2003¹³, en los términos del artículo 331 del C.P.C.¹⁴ (que era la norma vigente al momento de la sentencia).

- El plazo de 5 años para promover el recurso extraordinario especial de revisión empezó a correr el cuatro de abril siguiente y vencía el 4 de abril de 2008^{15 16}.

sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:

- a) Falta del debido proceso;
- b) Violación del derecho de defensa;
- c) <Literal INEXEQUIBLE>

¹³ **Calendario año 2003**

marzo							Abril						
l	m	m	j	v	s	d	l	m	m	j	v	s	d
					1	2		1	2	3	4	5	6
3	4	5	6	7	8	9	7	8	9	10	11	12	13
10	11	12	13	14	15	16	14	15	16	17	18	19	20
17	18	19	20	21	22	23	21	22	23	24	25	26	27
24	25	26	27	28	29	30	28	29	30				
31													

¹⁴ **ARTÍCULO 331. EJECUTORIA.** Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos. No obstante, en caso de que se pida aclaración o complementación de una providencia, su firmeza sólo se producirá una vez ejecutoriada la que la resuelva.
(...).

¹⁵ **Calendario año 2008**

abril										
l	m	m	j	v	s	d				
					1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13				
14	15	16	17	18	19	20				

- El 22 de abril de 2008, el apoderado judicial del señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez presentó el recurso extraordinario especial de revisión (folio 1 del recurso).

- El 15 de mayo de 2008, el apoderado judicial del señor Vargas Suárez solicitó que se admitiera la demanda del recurso extraordinario especial de revisión, previo el reconocimiento de la interrupción de los términos procesales durante los días comprendidos entre el 26 de marzo y el 21 de abril de 2008, por enfermedad grave. Para respaldar la solicitud, aportó incapacidad médica (folios 132-138 del recurso).

- El 24 de mayo de 2008, pasó al despacho sustanciador memorial suscrito por el apoderado del recurrente, complementando la solicitud de interrupción de términos procesales, por enfermedad grave, en el cual informó que, de acuerdo con el artículo 168-2 del C.P.C.¹⁷, esta Corporación ha aceptado la interrupción en el recurso extraordinario de súplica. Para el efecto, aportó las providencias del 25 de marzo de 2004, proferida por la Sección Segunda, en el expediente 25000232500019980160301¹⁸, y del 9 de agosto de 2004, dictada por la Sala Plena, en el expediente S-2004-00627¹⁹ (folios 140-170 del recurso).

- Por auto del 11 de junio de 2008, al decidir sobre la admisión, el despacho sustanciador concluyó que el recurso extraordinario especial de revisión se presentó oportunamente, a partir del siguiente análisis (folios 171-173 del recurso):

3. Que (el recurso) se presente en tiempo. Respecto al cumplimiento de este requisito se observa lo siguiente:

21 22 23 24 25 26 27
28 29 30

¹⁶ Sobre los plazos en días, meses y años, ver los artículos 59-62 del Código de Régimen Político y Municipal.

¹⁷ **ARTÍCULO 168. CAUSALES DE INTERRUPCIÓN.** El proceso o la actuación posterior a la sentencia se interrumpirá:

(...)

2. Por muerte o enfermedad grave del apoderado judicial de alguna de las partes, o por exclusión del ejercicio de la profesión de abogado o suspensión en él.

(...).

¹⁸ Demandante: José Ramiro Charry Espinosa. Dicha providencia aceptó la interrupción del proceso, por enfermedad grave del apoderado del demandante y concedió el recurso extraordinario de súplica.

¹⁹ En esa providencia se admitió el recurso extraordinario de súplica presentado por José Ramiro Charry Espinosa.

a) Si bien el recurso en estudio se interpuso con posterioridad a la fecha límite para su presentación, por cuanto ésta vencía el 3 de abril de 2008, obra dentro del expediente solicitud de interrupción del proceso, en virtud de la enfermedad grave del apoderado judicial del demandante, la cual se encuentra debidamente probada y certificada a folio 138 del expediente.

b) Por consiguiente, y dada la configuración del numeral 2° del artículo 168 del C.P.C., como causal de interrupción del proceso, y no siendo necesario otorgar un nuevo término para la interposición del recurso extraordinario especial de revisión, toda vez que éste ya obra en el expediente, se dispone que el recurso fue presentado en tiempo.

A pesar de lo concluido por el despacho sustanciador, la Sala observa que el recurso extraordinario especial de revisión se promovió por fuera del término de 5 años a que alude el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, pues dicho término corrió entre el 4 de abril de 2003 y el 4 de abril de 2008, pero la demanda se presentó el 22 de abril de 2008.

Como el recurso no se ejerció en el plazo previsto por la ley, la parte recurrente perdió el derecho de cuestionar la sentencia de la Sala Plena que decretó la pérdida de investidura.

Lo anterior impone que en esta providencia la Sala Plena declare la caducidad del recurso extraordinario especial de revisión presentado por el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez contra la sentencia de la Sala Plena de esta Corporación del 11 de marzo de 2003, que decretó la pérdida de su investidura como congresista.

Por 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,

III. FALLA

1. Declárase la caducidad del recurso extraordinario especial de revisión formulado por el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez contra la sentencia de 11 de marzo de 2003, que decretó la pérdida de la investidura de congresista.

2. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente de pérdida de investidura enviado en calidad de préstamo. Luego, archívese este expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

Se deja constancia de que la providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Presidente

Hernán Andrade Rincón

Rocío Araújo Oñate

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

Aclaro voto

Stella Jeannette Carvajal Basto

Aclaro voto

Stella Conto Díaz del Castillo

Salvo voto

Milton Chaves García

María Elizabeth García González

William Hernández Gómez

Sandra Lisset Ibarra Vélez

Carlos Enrique Moreno Rubio

César Palomino Cortés

Salvo voto

Ramiro Pazos Guerrero

Carmelo Perdomo Cuéter

Jaime Enrique Rodríguez Navas

Aclaro voto

Danilo Rojas Betancourth

Guillermo Sánchez Luque

Aclaro voto

Hernando Sánchez Sánchez

Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Roberto Augusto Serrato Valdés

Rafael Suárez Vargas

Gabriel Valbuena Hernández

Marta Nubia Velásquez Rico

Aclaro voto

Carlos Alberto Zambrano Barrera

Alberto Yepes Barreiro

Ausente con excusa

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

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

Bogotá, veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00374-00(REV-PI)

Actor: JAIME RODRIGO VARGAS SUÁREZ

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, me permito aclarar el voto frente a la providencia dictada en el asunto de la referencia. A mi juicio, también se debió consignar allí que, solo en gracia de discusión, si se aceptara que hay lugar a un pronunciamiento de fondo, el recurso debía declararse infundado, por las siguientes razones:

Primera. La sentencia recurrida —esto es, la del 11 de marzo de 2003, que decretó la pérdida de investidura de congresista al señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez— se fundó en las pruebas solicitadas y decretadas en el proceso de pérdida de investidura.

En efecto, luego de solicitarse en forma oportuna distintos medios de prueba por la parte demandante²⁰, la parte demandada²¹ y el Ministerio Público²², y una vez decretados por el juzgador, la Sala en la sentencia recurrida los valoró y encontró demostrado el conflicto de intereses en que incurrió el señor Vargas Suárez, a partir de dos conclusiones que se pueden resumir así:

i) En cuanto al interés del señor Vargas Suárez en el proyecto de ley que culminó con la promulgación de la Ley 680 de 2001²³. Después de examinar la prueba testimonial y la documental recaudada, en la sentencia recurrida se concluyó que, siendo congresista, el señor Vargas Suárez hizo gestiones para que Satelcaribe S.A. y Cablevista S.A. adquirieran los equipos de operadores informales de televisión, empresas que eran manejadas por Televista Telecomunicaciones S.A., cuya gerente era su hija. Que, en consecuencia, era evidente que mediaban razones de tipo personal y familiar que le imponían al señor Vargas Suárez la obligación de manifestar impedimento, por tener interés en la ley que, entre otros, trataba temas de la televisión por suscripción, cuyos vínculos en la Costa Atlántica también se hallaron probados.

ii) Respecto de la falta de manifestación de impedimento, pese al interés que tenía el recurrente en la regulación de la televisión por suscripción, la

²⁰ Folios 15-17 del proceso de pérdida de investidura.

²¹ Folios 183-184.

²² Folios 344-346.

²³ Que, entre otros, reguló temas de televisión y las telecomunicaciones.

sentencia objeto del recurso encontró probado, a partir de las pruebas que se incorporaron al proceso, que el señor Vargas Suárez no participó en la discusión del proyecto de ley anterior al del informe de la comisión conciliadora del proyecto de ley que culminó con la Ley 680 de 2001. Que, sin embargo, no había constancia de que se hubiera retirado o hubiese manifestado impedimento para discutir el proyecto siguiente, esto es, el del informe de la comisión conciliadora del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 680 de 2001 y que, por tanto, su participación quedó acreditada, en tanto ayudó a conformar el quórum necesario de la sesión del 20 de junio de 2001, según se pudo constatar **en el acta 48, publicada en la Gaceta del Congreso 341 del 16 de julio de 2001**, que obra en los folios 266-337 del proceso de pérdida de investidura.

Segunda. Quedó probado que en la demanda de pérdida de investidura se pidió que se decretara como prueba la copia de las *“actas y gacetas en las cuales conste la discusión en todas las instancias previstas en la Constitución Nacional (1er debate y plenaria) del Proyecto de Ley que posteriormente se convirtió en la Ley 680 de 2001”* (folio 17).

La prueba fue así decretada en el auto de pruebas (folio 348) y la Secretaría General de la Corporación libró el oficio correspondiente a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado (folio 400). Empero, como no todas las actas de las sesiones en las que se discutió el proyecto de la Ley 680 de 2001 fueron enviadas — según se deduce—, la Sala Plena en la sentencia recurrida las consultó directamente.

En todo caso, a mi juicio, si no se hubieran examinado las actas N° 8 del 10 de octubre de 2000 y N° 9 del 11 de octubre de 2000, no habría variado la conclusión respecto del conflicto de intereses por el que fue sancionado el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez, pues era suficiente la participación para ayudar a conformar el quórum en la sesión de la comisión de conciliación, de que da cuenta el Acta 48 del 20 de junio de 2001; y el acta 11 del 18 de octubre de 2000, en la que se consignaron las intervenciones tanto del Presidente de la Comisión Sexta, Juan Fernando Cristo (folio 196), como del senador Luis Eduardo Mendoza García, que aludieron a la participación del exsenador Suárez Vargas en el proyecto que culminó en la Ley 680 de 2001.

Tercera. Conviene, además, precisar que las actas de las sesiones del Congreso de

la República, que son debidamente publicadas en la Gaceta del Congreso, son el instrumento para dejar constancia de ciertas cuestiones administrativas que rodean la labor de los congresistas, tales como: asistencia y excusas para asistir, ausencias temporales del recinto, impedimentos, información de los asuntos tratados en las sesiones, proposiciones, quórum y mayorías necesarias para decidir, votaciones, entre otras²⁴. Igualmente, son aprobadas por los congresistas, según el artículo 35 del Reglamento del Congreso, de donde se infiere su conocimiento por parte de estos.

Por lo demás, es evidente que en el recurso extraordinario especial de revisión no se contravirtió el contenido de las actas 8 del 10 de octubre de 2000 y 9 del 11 de octubre de 2000.

Cuarta. De modo que, a mi modo de ver, la sentencia del 11 de marzo de 2003, proferida por la Sala Plena en el expediente de pérdida de investidura N° 1100103150002002051901, no desconoció el debido proceso cuando acudió a las actas N° 8 del 10 de octubre de 2000 y N° 9 del 11 de octubre de 2000, para determinar que el excongresista Jaime Rodrigo Vargas incurrió en conflicto de intereses en la discusión y votación del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 680 de 2001.

Las anteriores consideraciones estimo debían quedar plasmadas en la sentencia objeto de aclaración.

²⁴ Ver, entre otros, los artículos 11, 35, 36, 43-6, 48 (numerales 2,8 y 11) y 89 del Reglamento del Congreso de la República (ley 5ª de 1992):

ARTÍCULO 11. Actas. De toda sesión del Congreso pleno se levantará el acta respectiva. Tratándose de la última sesión, el acta será considerada y aprobada antes de cerrarse la reunión, o facultarse a su Mesa Directiva para la debida aprobación.

ARTÍCULO 35. Actas. De las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes, especialmente, se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, las personas que han intervenido, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas, y las decisiones adoptadas.

Abierta la sesión, el Presidente someterá a discusión, sin hacerla leer, el acta de la sesión anterior, puesta previamente en conocimiento de los miembros de la Corporación, bien por su publicación en la Gaceta del Congreso, o bien mediante reproducción por cualquier otro medio mecánico. En consideración el acta, cada Congresista sólo podrá hablar una vez para reclamar acerca de las omisiones o inexactitudes en que se hubiere incurrido al redactarla, sin perjuicio del derecho de hablar sobre las reclamaciones que hagan otros Congresistas. Quien tenga observaciones las presentará por escrito a la secretaría a fin de que se inserten en el acta siguiente.

Tratándose de la última sesión, el acta será considerada y aprobada antes de cerrarse la reunión, o facultarse a su Mesa Directiva para la debida aprobación. Si el acta no estuviere totalmente elaborada para la sesión siguiente, el respectivo Secretario presentará y dará lectura a un acta resumida que servirá para el conocimiento y aprobación de la corporación o comisión.

ARTÍCULO 36. Gaceta del Congreso. El Congreso pleno, el Senado y la Cámara de Representantes tendrán un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos, denominado Gaceta del Congreso. Los Secretarios de las Cámaras serán los directores de las secciones respectivas.

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

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

En los anteriores términos, dejo consignada la aclaración de voto.

Stella Jeannette Carvajal Basto

Fecha ut supra

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA CONSEJERA STELLA CONTO DÍAZ DEL
CASTILLO**

Bogotá, veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00374-00(REV-PI)

Actor: JAIME RODRIGO VARGAS SUÁREZ

Con el respeto habitual por las decisiones de la Sala Plena expongo las razones por las que me aparto de la decisión de declarar la caducidad, fundada la posición mayoritaria en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994.

A mi juicio, no se acompasa con el régimen constitucional que se impongan límites temporales al recurso extraordinario de revisión de la sentencia que decreta la pérdida investidura de congresista, en cuanto se trata del principal instrumento de protección judicial efectiva del afectado con la decisión, adoptada en virtud de una acción no sujeta a la caducidad, a la que, además, se atribuyen con carácter perpetuo los efectos de inhabilidad para el ejercicio del cargo, como expongo enseguida.

1. De conformidad con el orden constitucional, no resulta posible limitar en el tiempo el recurso extraordinario orientado a la protección judicial

efectiva y a la eficacia material del debido proceso, a las que se sujeta la decisión que inhabilita de forma permanente al congresista

La de pérdida de investidura de congresista es una acción de estirpe constitucional no sujeta a la caducidad, con la que no solamente se levanta la investidura, sino que, además, se inhabilita a perpetuidad para ejercer el cargo.

En efecto, la Constitución política se ocupó de la pérdida de investidura de congresista, disponiendo un régimen especial, conforme con el cual i) esa dignidad se levanta a través de una acción de conocimiento exclusivo de esta Corporación, ii) que puede ejercerse en cualquier tiempo, iii) por cualquier persona y iv) con fundamento en hechos que tienen que ver con violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses; inasistencia a las sesiones plenarias; no tomar posesión del cargo oportunamente; indebida destinación de dineros públicos y tráfico de influencias debidamente comprobado.

Asimismo, el régimen constitucional atribuye a la pérdida de investidura la consecuencia de mayor gravedad entre las dispuestas en ese ordenamiento, en cuanto, además de la dejación inmediata del cargo, erige esa decisión en inhabilidad perpetua para ejercer como congresista (art. 179.4).

Como lo ha puesto de presente la jurisprudencia, *“...la pérdida de investidura es la sanción más grave que puede imponerse a un congresista... ya que implica la separación inmediata de las funciones que el condenado venía ejerciendo como integrante de la Rama Legislativa y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro... no se trata de un castigo cualquiera sino de uno excepcional que, por lo tanto, requiere en grado sumo la plena observancia de las garantías y requisitos constitucionales del debido proceso”*²⁵.

Como lo tiene sentado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, resulta contrario al ordenamiento superior que se limiten temporalmente las acciones que por disposición constitucional pueden ejercerse en cualquier tiempo.

Así, por ejemplo, se destaca que la Corte Constitucional declaró inexecutable

²⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-247 de 1995.

las disposiciones de los artículos 11 de la Ley 472 de 1998 y 9° de la Ley 333 de 1996 que sujetaban a la caducidad las acciones populares²⁶ y a la prescripción la acción de extinción de dominio²⁷, con fundamento en que, en cuanto de rango constitucional, orientadas a la protección y eficacia de valores, principios y derechos superiores, no resulta razonable y proporcionado limitar su ejercicio en el tiempo.

Características y atributos que igualmente se predicán de la acción de pérdida de la investidura de congresista, en cuanto orientada a la eficacia de la legitimidad en el ejercicio del derecho de participación democrática (arts. 40, 103 y ss., constitucionales) y a la prevalencia de los valores supremos de igualdad, moralidad, eficacia, imparcialidad y publicidad a los que se sujeta el ejercicio de los cargos públicos (arts. 109 y 209 constitucionales). Razones estas que ameritan que la acción de pérdida de investidura pueda ejercerse en cualquier tiempo, por cualquier persona, como en efecto ocurre conforme con el ordenamiento.

En lo que toca con el recurso extraordinario del que se trata, no puede pasarse por alto su doble naturaleza, en cuanto, por una parte, goza de los mismos atributos de la acción que tiene por objeto el levantamiento de investidura y, por otra parte, se trata del principal mecanismo de protección judicial efectiva que, conforme con las disposiciones de los artículos 1º, 2º, 29, 229 de la Constitución Política, 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debe garantizarse al interesado para impugnar la decisión que le acarrea una inhabilidad con carácter perpetuo²⁸. Disposiciones estas a cuyo tenor debe garantizarse la protección judicial en condiciones que garanticen la eficacia material de los derechos fundamentales de acceso a la justicia, debido proceso y defensa; eficacia que exige adecuado equilibrio, racionalidad y proporcionalidad entre el medio de impugnación y los atributos de la acción en la que se enmarca la decisión impugnada.

En efecto, como lo vienen reiterando esta Corporación y la Corte Constitucional, el recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia que declara la pérdida de investidura es el más importante medio de defensa con que cuenta el sancionado para procurar la corrección de las injusticias presentes en una decisión estimatoria de la pérdida de la investidura, en cuanto permite

²⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999.

²⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-374, C-409 y C-539 de 1997, entre otras.

²⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2003.

reabrir o revivir la controversia.

Así lo viene reiterando esta Corporación –se destaca-:

*“...el recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura, constituye un medio de impugnación cuyo propósito es remover una sentencia estimatoria de las pretensiones, que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pero en la cual se haya incurrido en ilegalidad por haber sido proferida con violación del debido proceso o del derecho de defensa, o en injusticia por haberse proferido el fallo con fundamento en hechos que no corresponden a la realidad, bien porque se basó en documentos falsos o adulterados, o que no hayan podido ser allegados oportunamente al proceso, o en dictámenes de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición; o bien por haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia; existir nulidad en la sentencia que puso fin al proceso o ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada. **En otros términos, el recurso extraordinario de revisión excepciona el carácter inmutable de la cosa juzgada, al permitir que se reabra la controversia, una vez verificados los vicios del proceso o de la sentencia.** No constituye una nueva instancia, ya que las razones admisibles para su procedencia encaminadas a controvertir los fundamentos del fallo o el proceso en sí mismo, se encuentran tasadas en la ley.”²⁹*

En el mismo sentido, este pronunciamiento de la Corte Constitucional:

La Corte Constitucional en diversas oportunidades ha destacado la relevancia del recurso como garantía del derecho de defensa dentro de los procesos de pérdida de investidura.

Ha puesto de presente la Corporación que, tal como fue previsto por el legislador, el recurso no se limita a los eventos propios de la acción de revisión, que son, generalmente, externos al proceso y sobrevinientes al mismo, sino que además procede para corregir el eventual error judicial, aspecto sobre el cual el Consejo de Estado ha manifestado que “[e]n este orden de ideas, el recurso extraordinario especial de revisión participa de la naturaleza del recurso de casación en cuanto puede implicar un análisis de los vicios in judicando o in procedendo en que pueda

²⁹ Cfr., Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 13 de 2002, Radicación número 11001-03-15-000-2001-0280-01(REVPI-004).

haberse incurrido en la sentencia de pérdida de investidura, a través de la invocación del debido proceso; pero, además, **conserva las características propias de la acción de revisión en cuanto permite revivir la controversia inicial**, al allegar otros medios de prueba que no fueron conocidos al tiempo de dictarse el fallo. ‘Así, el recurso de revisión se convierte en vía apta para resolver, no sólo asuntos externos y generalmente sobrevinientes al proceso, sino también aquellos que se deriven del error judicial en el curso mismo del proceso.’”

Destaca, así mismo, la Corte, que **el recurso extraordinario de revisión no constituye una nueva instancia, sino que** obra sobre sentencias ejecutoriadas y que, como lo ha expresado el Consejo de Estado “... **excepciona el carácter inmutable de la cosa juzgada, al permitir que se reabra la controversia, una vez verificados los vicios del proceso o de la sentencia.**”³⁰

De donde, si bien no se trata de una nueva instancia, el recurso extraordinario de revisión se orienta a reabrir la controversia a partir de la verificación de los vicios de la sentencia, razón por la que no resulta posible que se lo desligue totalmente de la acción inicial, misma que no se sujeta a la caducidad.

En ese mismo orden, no puede dejar de considerarse que, como lo viene reiterando la Corte Constitucional, la eficacia de la garantía del debido proceso, por la que propende el recurso extraordinario de revisión del que se trata debe estar en directa correspondencia con la gravedad de la medida impuesta³¹.

³⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2003. Se omiten las notas de pie de página del texto citado.

³¹ Cfr., Corte Constitucional –se destaca–: “En diversas sentencias la Corte ha resaltado el carácter sancionatorio que tiene la pérdida de la investidura, institución que, en cuanto que comporta el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, está sujeta, de manera general a los principios que gobiernan el debido proceso en materia penal, con las modulaciones especiales que son necesarias para la realización de sus fines constitucionales. **Esta Corporación ha señalado cómo, dentro de la complejidad del derecho sancionatorio, existen diversas especies a las que corresponde un distinto nivel de exigencia en cuanto al rigor con el que se apliquen las garantías del debido proceso** [Sentencia C-948-2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis]. Así, por ejemplo, al paso que en el derecho penal, **en la medida en que se encuentra comprometida la libertad personal, tal rigor debe ser el máximo previsto en el ordenamiento, en otras disciplinas sancionadoras puede darse una mayor flexibilidad, en atención, por ejemplo, al tipo de sanción o al especial régimen de sujeción que pueda predicarse de sus destinatarios.**

Para establecer el nivel en el que deben aplicarse las garantías del debido proceso en el trámite de pérdida de investidura, es necesario examinar las características propias de la institución, en particular, la especial gravedad de la sanción que se impone para un conjunto muy variado de infracciones, y la brevedad del término dentro del cual el Consejo de Estado debe adoptar la decisión.

Por otra parte, si bien la alta dignidad que corresponde a quien debe ejercer la función legislativa, y la necesidad de preservar impoluta la imagen de la más alta corporación democrática, explican tanto la gravedad de la sanción como la brevedad del procedimiento, esas mismas condiciones abogan a favor del más estricto cumplimiento de las garantías del debido proceso. Así, debe

De donde no resulta razonable y proporcionado que, frente a una medida con efectos permanentes, impuesta a partir de una acción no sujeta a la caducidad, se limite en el tiempo el ejercicio del único recurso con el que se permite impugnar y corregir las posibles injusticias en las que se pudo haber incurrido con esa decisión.

Así, se pone de presente cómo en las acciones ordinarias, sujetas a la caducidad, el recurso extraordinario de revisión se sujeta a un término razonable y proporcional (arts. 136, 187 del C.C.A.; 164 y 251 del C.P.A.C.A).

En adición, como lo vienen señalando esta Corporación y la Corte Constitucional, la protección judicial efectiva del congresista a través del recurso extraordinario de revisión contra la decisión que levanta la investidura no afecta la seguridad jurídica y la cosa juzgada, razón por la que no resultan razonables y proporcionales las limitaciones al recurso fundadas en esos valores jurídicos, máxime si, como está establecido en el ordenamiento, se trata de una sanción con efectos perpetuos.

En efecto, así ha señalado esta Corporación:

*La finalidad del recurso extraordinario especial de revisión es evitar que se cometa un acto de injusticia como consecuencia de irregularidades relevantes en el proceso que concluyó con la sentencia impugnada. Aparece, así, como **una válvula de escape al concepto de seguridad jurídica en beneficio del principio de justicia, que funge como aspiración y realización del derecho**³².*

En el mismo sentido:

En otros términos, el recurso extraordinario de revisión excepciona el carácter inmutable de la cosa juzgada, al permitir que se reabra la controversia, una

*tenerse en cuenta que nos encontramos ante una situación en la cual, al amparo de la presunción de inocencia, se va a juzgar a una persona cuya alta investidura le ha sido conferida directamente por el pueblo por la vía electoral. **La decisión que en este contexto afecte a un congresista, no le concierne exclusivamente a él, sino que tiene una significación determinante, tanto para el órgano del que hace parte, como para el electorado en su conjunto. Por tal razón el proceso debe estar rodeado de las más amplias garantías**". Sentencia C-207 de 2003.*

³² Cfr., Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 12 de junio de 2001, exp: 11001-03-15-000-2001-0061-01.

vez verificados los vicios del proceso o de la sentencia³³.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado –se destaca–:

*[el] recurso previsto en el artículo 17 eiusdem... está concebido como extraordinario, lo cual implica que, en los casos excepcionales en que puede intentarse, **cabe contra la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada, sin que por ello el principio de certeza en que ella se funda resulte lastimado, pues de lo que se trata, en últimas, es de asegurar un adecuado equilibrio entre la seguridad jurídica y la justicia** en eventos en que, por definición, la actuación judicial misma ha desbordado los límites normales y escapa, por tanto, a la regla general que la hace inmodificable.*

Ahora bien, es entendido que el carácter de la cosa juzgada solamente lo tienen las providencias que han entrado a definir el fondo de la cuestión planteada, razón por la cual no puede afirmarse que cuando el Consejo de Estado profiera decisión inhibitoria haya sido juzgado el caso del congresista respecto de quien se pide la pérdida de investidura. Precisamente, en tales casos nada se ha resuelto, de lo cual se desprende que es posible iniciar nueva actuación sin que se quebranten los principios de cosa juzgada y "non bis in idem".

(...)

*Esta Corte ha señalado (Cfr. Sentencia C-543 del 1º de octubre de 1992) que, por regla general, una vez agotadas todas las instancias y cumplidas todas las ocasiones de revisión de un proceso, debe llegarse a un momento definitivo, en el cual se adquiera la certidumbre de que lo fallado no podrá volver a examinarse judicialmente, **según el principio de seguridad jurídica en el cual se funda la cosa juzgada**.*

Pero es claro que ese estadio de última definición no excluye los recursos extraordinarios, menos todavía cuando el proceso -como en el caso que se considera- es tramitado y resuelto en única instancia, pues en tales eventos aumentan las posibilidades de equivocación del fallador y se hace indispensable, en guarda de los derechos fundamentales del condenado, brindarle la oportunidad de controvertir la sentencia.

Ello es todavía más claro cuando el fallo proferido implica la inhabilidad absoluta y permanente para volver a desempeñar en el futuro un cargo, como ocurre con la pérdida de la investidura.

³³ Cfr., Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 13 de 2002, Radicación número 11001-03-15-000-2001-0280-01(REVPI-004).

(...)

La intangibilidad de las decisiones judiciales no es imperativo per se. No obedece a una consideración meramente formal, sino que responde a necesidades de seguridad jurídica. Y tal como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia, en materia penal, la radical necesidad de proteger la vigencia de un orden justo explica la razón por la cual la acción de revisión, dentro de ciertas limitaciones y condicionamientos, “... parecería romper el necesario equilibrio entre el interés por la seguridad jurídica que emana de los fallos ejecutoriados y el imperio de la verdad y la justicia por encima de los errores contenidos en una sentencia perjudicial y en principio inamovible, inclinándose en favor de un incondicional rescate del orden justo”.

(...)

*No aprecia la Corte cual pueda ser la ganancia en materia de seguridad jurídica presente en la decisión de mantener la intangibilidad de una sentencia, sólo a partir de la consideración de la fecha de su ejecutoria y sin tener en cuenta que la propia ley ha previsto un recurso extraordinario que permite controvertir, por las causales taxativamente enunciadas en ella, las sentencias ejecutoriadas. En el necesario equilibrio entre la seguridad y la justicia, ya la Corte, en la Sentencia C-247 de 1995, avaló la opción del legislador al declarar la exequibilidad de la norma que estableció el recurso extraordinario especial de revisión, que limita, en aras de la justicia, la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas por medio de las cuales se haya decretado la pérdida de la investidura de un congresista. Y frente a esa opción del legislador, no resulta de recibo, a la luz de la Constitución, que por una consideración puramente formal, determinados congresistas se vean privados de un recurso al que tendrían acceso por encontrarse dentro del supuesto de hecho de la norma que lo crea y que, como ha dicho la Corte Suprema de Justicia en relación con la acción de revisión penal, “... **constituye la última oportunidad que brinda el derecho para corregir los errores judiciales que se hayan podido cometer en las decisiones judiciales definitivas**”³⁴.*

En adición, no podía pasarse por alto, como lo hizo la posición mayoritaria de la que disiento que, en cuanto “...*la decisión que en este contexto afecte a un congresista, no le concierne exclusivamente a él, sino que tiene una significación determinante, tanto para el órgano del que hace parte, como para el electorado en*

³⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2003. Se omiten las citas de pie de página del texto citado.

*su conjunto*³⁵, dadas la dejación inmediata del cargo y la inhabilidad que la decisión implica, bien puede el afectado acudir a la protección judicial efectiva a través del recurso extraordinario de revisión sujeto al interés en el ejercicio del derecho de participación democrática en cualquier tiempo y no a un término formal, si se considera que, como lo tiene sentado la jurisprudencia, la función legitimadora de la democracia que se atribuye a la pérdida de investidura se asegura sobre la base de la eficacia material de los derechos del interesado y no por la sujeción de la decisión a límites formales, como los que tienen que ver con la caducidad.

Así lo ha señalado la Corte Constitucional:

Este proceso [pérdida de la investidura de congresista] tiene un gran cometido de carácter general, cual es la depuración de la dinámica congresual mediante la transparencia en la forma de acceso o en la gestión que realicen sus miembros; por este camino se alcanzará otro objetivo, cual es la legitimación del Congreso de la República y, con ello, la revitalización del sistema democrático. Por otra parte, existen propósitos concretos que se expresan en cada una de las casuales de pérdida de investidura que establece la Constitución: el respeto del régimen de incompatibilidades; evitar que se actúa cuando exista conflicto de intereses –art. 183.1-; evitar el abandono de funciones –art. 183. 2 y 3-; y la utilización de la función de congresista para fines egoístas -183.4 y 5 y artículo 110 de la Constitución-.

Así, con este proceso se quiere asegurar que los representantes de la sociedad colombiana accedan al cargo de manera limpia, esto es, respetando el ordenamiento jurídico en su conjunto y que, una vez elegidos, puedan desempeñar su cargo con imparcialidad, libres de presiones o intereses personales que les impidan un correcto desempeño de su cargo. Con esto se aspira a que los congresistas actúen como verdaderos representantes de la voluntad popular y no de intereses egoístas o ajenos al bienestar general.

(...)

De esta forma se quiere alcanzar una legitimación de los integrantes del Congreso de la República, a través de la discusión en el ámbito judicial sobre cualquier duda de tipo jurídico que se tenga respecto de la forma en que accedió o ejerce su cargo.

Por ser este un hecho que interesa a todos, la acción dentro de este proceso es

³⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2003, citada.

una acción pública y que no genera costas para el demandado.

*Sin embargo, que los objetivos sean la democratización y la legitimación del sistema no implica que la labor de juzgamiento se convierta en un proceso de naturaleza política en el que se hagan juicios de carácter moral a los miembros del Congreso. Por el contrario, **sólo la aplicación estricta de los términos jurídicos en que se enmarca la actuación del juez en los procesos de pérdida de investidura, así como el entender que las normas jurídicas son el único parámetro aplicable a este tipo de juzgamientos pueden ser la base legitimadora del este proceso***³⁶.

En suma, lo relevante con la protección judicial efectiva del congresista frente a la decisión que levanta su investidura, tiene que ver con que se le garantice efectivamente el ejercicio del recurso extraordinario de revisión teniendo en cuenta los fines a los que se orienta la acción, la perpetuidad de la sanción, los derechos del electorado en su conjunto, pues, finalmente, es la garantía efectiva de ese recurso lo que legitima los fines de la decisión judicial y no la sujeción a un límite formal, como el temporal.

2. El *sub lite* debió decidirse de fondo, con sujeción a los elementos probatorios debidamente allegados al expediente que acreditan el conflicto de interés en el que se sustenta la sentencia impugnada

Establecido como está que, en razón de la gravedad y perpetuidad de la sanción impuesta al recurrente, los fines legitimadores de la decisión impugnada, las exigencias de la protección judicial efectiva, concernientes al congresista desinvestido y al electorado en su conjunto, no resulta posible sujetar el recurso extraordinario a los límites de la caducidad -no dispuesta por el régimen constitucional-, lo procedente tenía que ver con aplicar la excepción de inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, en cuanto a la caducidad y decidir de fondo, con fundamento en los elementos probatorios allegados al proceso que dan cuenta que, al margen de las actas que no tenían que valorarse, es claro que el congresista participó en la adopción de la Ley 680 de 2001, sin perjuicio del interés y sin declararse impedido.

³⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-237 de 2012.

En efecto, los motivos de inconformidad del recurso gravitan sobre el hecho de que la pérdida de investidura se decretó con fundamento en actas contentivas del trámite de la Ley 680 de 2001 no allegadas al expediente, sino consultadas en fuentes externas con apoyo en los principios de publicidad, notoriedad y en el carácter de fuente interpretativa que el ordenamiento atribuye a la historia fidedigna de la ley.

Ese argumento del recurso, i) si bien razonable, en cuanto, a mi juicio, el trato que el ordenamiento dispensa a los antecedentes legislativos con propósitos generales de interpretación de la ley no justifica que se los haga valer con fines probatorios en contra del congresista, en un caso particular y concreto orientado a levantar su investidura por hechos relativos a la participación en la aprobación de la ley, sin la garantía plena del derecho de contradicción, como lo exige el artículo 29 constitucional, ii) carece de entidad suficiente para infirmar la sentencia impugnada, habida cuenta que en el caso concreto, además de las actas n.º 8 y 9, de los días 10 y 11 de octubre de 2000, no allegadas al proceso, el conflicto de intereses que dio lugar a la pérdida de la investidura se acreditó con el conjunto de elementos probatorios debidamente aportados al expediente, entre ellos, los testimonios que dan cuenta que el entonces congresista Vargas Suárez adelantó personalmente las negociaciones que dieron lugar a que las empresas en que tenía intereses, se beneficiaran con la adquisición de las redes, equipos y sistemas autorizada por la citada ley; el acta n.º 11, del día 18 del mes y año citados, allegada con la contestación de la demanda, de cuyo contenido se desprende que por lo menos hubo tres sesiones anteriores a aquella en la se aprobó el proyecto de ley, en las que participó activamente el demandado y el acta de la plenaria n.º 48, del 20 de junio de 2001, en la que consta que el senador contestó el llamado a lista en esa sesión en la que se votó el proyecto.

En ese mismo orden, la certificación del Secretario General allegada con la contestación de la demandada, con la que se pretende atribuir al silencio que se guardó en el acta de la sesión plenaria del 20 de junio de 2001 la no participación en la votación del nombrado proyecto de ley, no desvirtúa los fundamentos de la sentencia recurrida, toda vez que, conforme al ordenamiento y la jurisprudencia reiterada, i) la contestación al llamado a lista es constitutivo de la participación en la que se origina el conflicto de intereses y ii) el acta debe contener **“constancia expresa... de la abstención”** por parte del congresista impedido, como lo exige el artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, constancia que no se acreditó como debía

hacerlo el demandado, máxime cuando el acta da cuenta de la contestación al llamado a lista.

En suma, lo procedente tenía que ver con declarar i) la excepción de inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley 144 de 1994 e ii) infundado el recurso, toda vez que el hecho de que la decisión se apoya en documentos públicos que no obran en el expediente no resulta suficiente para infirmarla, si se considera que el conflicto de intereses en el que se sostiene la pérdida de la investidura decretada se acreditó con los elementos probatorios allegados, entre ellos, las actas aportadas con la contestación de la demanda y los testimonios recibidos en el proceso.

En los términos anteriores dejo consignado mi disenso.

Fecha *ut supra*.

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Consejera de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá, veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00374-00(REV-PI)

Actor: JAIME RODRIGO VARGAS SUÁREZ

EXCEPCIONES EN SENTENCIA-El artículo 164 del CCA dispone que la sentencia definitiva decidirá sobre cualquier excepción que se encuentre probada.

Aunque comparto la decisión que se adoptó en la providencia del 28 de junio de 2017, el fallo ha debido invocar el artículo 164 del CCA, que prevé que la sentencia definitiva decidirá sobre cualquier excepción que se encuentre probada.

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA CONSEJERA LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ
BERMÚDEZ**

Bogotá, seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017).

Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00374-00(REV-PI)

Actor: JAIME RODRIGO VARGAS SUÁREZ

Con el acostumbrado respeto, he de manifestar que aunque comparto la decisión tomada en el presente caso, por cuanto se demostró la extemporaneidad en la interposición de la censura extraordinaria, considero importante, por vía de esta aclaración, ahondar sobre algunas consideraciones que debió tomar en cuenta la sentencia, tal y como lo manifesté en el debate en Sala del entonces proyecto.

1. La escindibilidad entre el proceso de pérdida de investidura y aquel que se deriva del recurso extraordinario especial de revisión:

El recurso extraordinario especial de revisión, a similitud de su homólogo en los procesos contencioso administrativos, pretende infirmar o dejar sin efectos jurídicos una sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada, pero en este caso en el evento de la pérdida de investidura, y en la cual se ha incurrido en una de las causales que

hacen procedente tal recurso, es decir, las consagradas en los artículos 17 de la Ley 144 de 1994 y 250 del CPACA (antes art. 188 C.C.A.).

Constituye, entonces, una excepción al carácter inmutable de la cosa juzgada, pues se trata de decisión ejecutoriada, que se reabre, si y solo si, el fundamento fáctico de la censura extraordinaria encuadra en las causales taxativas previstas por el legislador.

Ilustrativa resulta la sentencia del Consejo de Estado de 29 de mayo de 2014³⁷ en la que se señaló el carácter excepcional del recurso extraordinario:

*“La doctrina judicial dictada por la Sala Plena de esta Corporación ha establecido que el recurso extraordinario de revisión es un medio de **impugnación excepcional de las sentencias**, que procede por especiales circunstancias consagradas taxativamente en la ley, cuyo objeto es el **rompimiento de la cosa juzgada**, según la cual, una vez en firme la sentencia no es procedente una nueva discusión sobre el asunto resuelto, para, en caso de prosperar, reabrir el proceso y dictar la sentencia que en derecho habrá de sustituir a la sentencia revocada. De igual modo, ha señalado que este recurso **no constituye una nueva instancia, razón por la cual no es admisible reabrir el debate probatorio o sobre el fondo del asunto, debiendo circunscribirse, únicamente, a las precisas causales señaladas** (...).”* (Subrayas y destacados fuera de texto).

Esos dos derroteros característicos del recurso extraordinario de revisión, a saber: recaer sobre sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada y constituirse como excepción a la inmutabilidad de la sentencia, evidencian que no se trata del mismo proceso subyacente u ordinario contencioso administrativo -o de pérdida de investidura- original, razón por la cual la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ha decantado de tiempo atrás por indicar que no se trata de una nueva o de una tercera instancia.

Y esa disertación, a mi juicio, la corrobora el trámite con que el legislador en el anterior CCA (art. 189) y en el actual CPACA (art. 252) reguló el recurso extraordinario de revisión y al cual exigió el cumplimiento y presupuestos de una demanda contencioso administrativa como si se presentara *ab initio* o de origen, por lo que tanto por propósito, por teleología y por trámite, el recurso

³⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicación: 70001-23-31-000-2005-01422-01. Actor: Municipio de Coveñas. CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

extraordinario de revisión es escindible de su causa primigenia devenida del proceso de la pérdida de investidura, hasta el punto que debe exigirse mandato especial y específico o facultad expresa para poder representar a la parte interesada en el recurso extraordinario de revisión sin que sea viable esgrimir o aceptar el otorgado para el medio de control ordinario, como expresamente lo consagra el artículo 252 del CPACA (antes 189 CCA), en los términos de: “*Con el recurso [extraordinario de revisión] se deberá acompañar poder para su interposición y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y solicitará las que pretende hacer valer*”.

Además, el hecho de que la mayoría de sus causales recaigan sobre aspectos atinentes a vicisitudes acontecidas frente a algunos medios probatorios y a otros aspectos como la cosa juzgada o la nulidad originada en la sentencia, evidencia en el contexto de la órbita restringida de la competencia, que no es un mecanismo para corregir errores *in judicando* que son de la esencia en el proceso ordinario en el que el espectro de competencia para el juez de la instancia es amplio, abarcando el asunto de fondo, sin restricción de cara a lo manifestado por los sujetos del proceso -entendidos en sentido amplio-.

Ilustrativo resultan los siguientes antecedente de esta Corporación en que se explicó y se definió para la hermenéutica del recurso extraordinario de revisión que es una actuación autónoma, escindible e independiente al proceso de subyacente o de origen, como se lee del contenido del auto de Sala³⁸, en el que no se concedió el recurso extraordinario ante la falta de poder especial, indicando que no puede ejercerse la postulación extraordinaria trayendo el mandato que se utilizó en la instancia, porque este proceso ya está concluido y con sentencia ejecutoriada:

“Estudiando el expediente, para concluir si es procedente o no la revisión del mismo a la Sala Plena de la Corporación, esto es, si se concede o no el pretense recurso extraordinario de revisión, la Sala encuentra que ello no es posible y por consiguiente negará su concesión, por las siguientes razones:

*1ª. La sentencia de 28 de marzo de 1992, cuya revisión se pretende, según constancia secretarial visible al folio 288, cobró ejecutoria el día 9 de abril de 1991, **quedando concluido el proceso.***

³⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto de 14 de mayo de 1992. Exp. 6654. Actor: Fabiola Ariza de León. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social. C.P. Dr. Daniel Suárez Hernández.

2ª. **El mandato judicial anunciado por quien hoy suscribe la solicitud de revisión**, está dado por el documento que obra a folios 178, **el cual se agotó con la ejecutoria del fallo. De manera pues, que cualquiera otra actuación efectuada con posterioridad requiere de nuevo mandato**, como claramente se impone por lo establecido en el primer inciso del art. 70 del C. de P.C. (reforma 26 del art. 1 del decreto 2282 de 1989) al prescribir que 'el poder para litigar se entiende conferido para los siguientes efectos: solicitar medidas cautelares y demás actos perentorios del proceso, adelantar todo el trámite de éste, realizar las actuaciones posteriores que sean consecuencia de la sentencia y se cumplan en el mismo expediente, y cobrar ejecutivamente en proceso separado las condenas impuestas en aquella'.

3ª. **Por ser la revisión un recurso extraordinario, este deberá iniciarse con la demanda correspondiente, posteriormente a la ejecutoria de la sentencia o sentencias de cuya impugnación se trata, a la que deberá allegarse el poder especial para tal propósito, a menos que el recurrente ostente la calidad de abogado en ejercicio; la competencia para conocer del recurso extraordinario de revisión está dada a autoridad judicial distinta a quien profirió el fallo cuya revisión se pretende; las causales para incoar el recurso son taxativas y por consiguientes no admiten interpretación extensiva ni analógica** (art. 185 a 1288 del C.C.A.).

4ª. La **demanda que contenga el recurso extraordinario de revisión**, según voces del art. 189 del C.C. A., modificado por el artículo 42 Decreto 2304 del 1989 **debe reunir los requisitos prescritos por el art. 137** ibídem, con la 'indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los documentos necesarios'. (...).

5a. El memorialista HERNAN GUTIERREZ SOTO, extrañamente y por razones que deberá explicar a su poderdante, a pesar de haber recibido poder desde el 31 de julio de 1989, como consta a folios 178 vto., nunca intervino, como era su deber, en defensa de los intereses de la Caja Nacional de Previsión Social, si bien para formular alegatos de conclusión durante la primera instancia o ya sea para replicar los argumentos de la parte actora apelante, o cuando menos para alegar de conclusión durante la segunda instancia. Solamente hasta el 21 de abril de 1992, cuando ya había cobrado ejecutoria el fallo proferido por el ad quem, "recuerda" su obligación de abogar por su mandante, para formular el referido recurso extraordinario de revisión, que antes que tal parece un alegato de instancia." (Destacados fuera de texto).

En época posterior, la Sala, en sentencia de 3 de febrero de 2015, consideró:

"Esta Corporación había acogido la tesis según la cual los recursos extraordinarios no se podían entender como una actuación ajena e independiente del proceso de origen, razón por la que se aplicaba la legislación que rigió el proceso en donde se emitió el fallo objeto del recurso. Sin embargo, en reciente decisión, providencia de 12 de agosto del año en curso, la Sala Plena Contenciosa modificó la postura expuesta, para indicar que el recurso extraordinario de revisión constituye un nuevo proceso y no una instancia adicional en

la que los interesados pueden plantear el asunto objeto del litigio original. Pese a su nombre -recurso extraordinario-, este se inicia con una demanda contra la sentencia, la que está sujeta a una serie de requisitos que deben ser observados para su admisibilidad y procedencia, es decir, es un medio de control más que consagró el legislador en la jurisdicción contencioso administrativa. Huelga advertir como una nota al margen, que el Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, al hacer referencia a este recurso al igual que lo hacía el Código de Procedimiento Civil que aquel modificó, señala que este se debe interponer por medio de una demanda, artículos 357 y 382 respectivamente. En otros términos, el recurso es, **se repite una verdadera acción o medio de control.** En consecuencia, a partir del auto de la Sala Plena del pasado 12 de agosto quedó claro que el mencionado recurso es un nuevo proceso”³⁹ (Destacados fuera de texto).

Así, se permite invalidar la sentencia ejecutoriada del proceso subyacente -en este caso la Pérdida de Investidura- en forma excepcional y por demás extraordinaria -haciendo honor al nombre con el que se le conoce a estas censuras- pues los principios constitucionales de certeza, inmutabilidad y estabilidad jurídica que se predica de los fallos en firme, dan paso o ceden a un valor supremo como es el de la justicia, porque se busca anular el fallo que fue expedido en forma injusta, pero no en forma absoluta, por cuanto no es admisible por vía del recurso extraordinario de revisión en los procesos contencioso administrativos ni del recurso extraordinario especial de revisión para la pérdida de investidura, dar continuidad al debate probatorio que se salga de las situaciones previstas en las causales ni sobre el fondo del asunto, razón por la cual al limitarse a las precisas causales taxativas ello conlleva al limitado ámbito interpretativo del operador extraordinario, cortapisa que no tiene el juez natural de la causa o de la instancia.

Lo anterior para explicar, que así como la escindibilidad e independencia entre el proceso primigenio (ordinario contencioso administrativo o de pérdida de investidura) y el proceso que surge con la censura extraordinaria toca todos los ámbitos, ello es predicable de todas las figuras propias del proceso como lo son las causales de suspensión y de interrupción del proceso, sin que éstas tampoco puedan extenderse en el tiempo, para pasarlas del proceso ordinario al proceso extraordinario.

³⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación: 11001-03-15-000-2014-00387-00(REV). Actor: Fábrica de Licores y Alcoholes del Departamento de Antioquia. CP: Alberto Yepes Barreiro.

Así las cosas, a mi juicio, este aspecto se pasó por alto en las consideraciones del fallo, siendo un análisis que habría dado mayor ilustración del por qué se consideró extemporánea la interposición del recurso extraordinario al no convalidarse la causal de interrupción acontecida luego de terminado el proceso de pérdida de investidura y en el abrebocas del recurso extraordinario especial de revisión, punto en el que se hará claridad en el siguiente numeral.

2. La interrupción del proceso por enfermedad del abogado.

Siendo este uno de los temas que ha acompañado el desenvolvimiento del derecho procesal, la doctrina de antaño ha aludido al tratamiento de situaciones como la enfermedad del abogado, que fue la situación concreta que se pretendió esgrimir para interrumpir el término de conteo de la caducidad para la interposición del medio extraordinario.

En efecto Carnelutti, en su obra *Instituciones del Proceso Civil*⁴⁰, bajo el título de “*interrupción por mutación de las partes o del defensor*” evidencia que para aplicar dicha circunstancia se requiere que exista el proceso o que éste no haya terminado:

*“a) La conversión del procedimiento por extinción o por transformación de una parte está diversamente regulada en cuanto a la interrupción según el momento en que ocurre la mutación. **No hay interrupción cuando la parte se ha extinguido o modificado “después de haberse cerrado la discusión ante el colegio”**, salvo el caso “de reapertura de la instrucción”.
(...)”*

*Si el procedimiento no ha llegado todavía a la fase del pronunciamiento, hay que distinguir según que la extinción o modificación se refiera a una parte que tiene o no constituido en juicio su defensor. Si la parte tiene constituido en juicio su defensor y éste no comunica (mediante declaración en la audiencia, registrada, se entiende, en el acta, o mediante escrito notificado a las otras partes) la extinción o la transformación, el procedimiento, no se interrumpe; la razón es manifiesta: el silencio de defensor significa que él puede continuar actuando en el proceso no obstante la mutación sobrevenida. En cambio, **cuando la parte afectada no se ha constituido todavía en juicio** o está en él constituida personalmente, o el defensor constituido hace la [respectiva] declaración, se verifica la interrupción, y a fin de que el procedimiento se reanude, **es necesaria la constitución espontánea de la nueva parte o la reanudación respecto de ella.***

(...)

⁴⁰ CARNELUTTI, Francisco. *Instituciones del Proceso Civil*. Ediciones Jurídicas Europa América. Buenos Aires. 1973. Tomo II. Págs. 508 y sigs.

c) La mutación del defensor solo produce interrupción si atañe al defensor del agente (...)

A diferencia de lo que ocurre en el caso de mutación de la parte, **en cuanto a la muerte o a la pérdida de legitimación del defensor la fórmula de la ley no excluye la interrupción si el evento se produce después de la clausura de la discusión ante el colegio;** (...) // Para que el procedimiento prosiga **es necesaria la constitución espontánea de un nuevo procurador** o, de lo contrario, la reanudación en orden a la parte que quedó sin procurador.”. (Destacados fuera de texto).

La doctrina nacional también ha hecho claridad sobre el tema, como se evidencia del profesor Hernando Morales Molina, en su obra Curso de Derecho Procesal⁴¹, en el capítulo XXI titulado “Parálisis y terminación anormal del proceso”, en el que al referirse a la causal de enfermedad del apoderado como detonante de la interrupción del proceso indicó que mientras ésta responde a hechos externos determinados por la ley (*ope legis*), mientras que la suspensión conlleva circunstancias internas del proceso o de las partes o del legislador que implica que sea *ope juris*, requiriendo entonces declaración judicial, pero ante todo destacando la necesaria vigencia, pervivencia o existencia del proceso sobre el cual recae la causal de interrupción:

“c) Por enfermedad grave de la parte que actúa directamente (...) o del **apoderado**, porque aquella en ambos supuestos queda sin representación **en el proceso**. Es claro que la interrupción opera por enfermedad grave por enfermedad de la parte, cuando ésta gestiona por medio de abogado; pero la enfermedad de la parte no produce la interrupción si tiene apoderado, **ya que su representación está operando**.

(...)

No hay citación alguna cuando la interrupción proviene de enfermedad grave de la parte que actúa directamente o del representante constitucional legal o convencional de ella, o del apoderado judicial cuando lo hubiere, porque constituye una situación transitoria, **pasada la cual se ordena la reanudación del proceso**...//. Por eso, en este evento, la nulidad la debe proponer la parte que sufrió la enfermedad o el apoderado en su caso, dentro de los cinco días siguientes a su terminación...”.

La regulación procesal también es bastante dicente al estar redactada gramaticalmente en el contexto de que el proceso esté vigente o en trámite, como se lee del contenido del artículo 159 del CGP (antes art. 168 CPC), cuyo artículo inicia “**El proceso** o la actuación posterior a la sentencia se interrumpirá (...)”. Y al final cuando dispone que **la**

⁴¹ MORALES MOLINA, Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General. Editorial ABC. Bogotá. 1985. 9ª ed. Págs. 447 y sigs.

interrupción se producirá a partir del hecho que la origine, pero si esta sucede **estando el expediente al despacho**, surtirá efectos **a partir de la notificación de la providencia que se pronuncie seguidamente**. Durante la interrupción **no correrán términos y no podrá ejecutarse ningún acto procesal**, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento.

Así las cosas, es claro que las causales de interrupción implican como se deduce de la definición conceptual o de significado del verbo interrumpir: “*cortar la continuidad de algo en el lugar o en el tiempo*”⁴², que el proceso debe estar vigente, debe estar en continuidad, así que mientras éste haya terminado o no haya iniciado, no es posible predicar que el proceso se interrumpa, por cuanto o bien ya no existe –si se está ante aquel finiquitado- o bien aún no existe -si es que no se ha iniciado o incoado-, lo cual para el caso concreto se armoniza con el eje temático analizado en el primer numeral referente a la escindibilidad entre el proceso de pérdida de investidura y el recurso extraordinario especial de revisión, arrojando como conclusión ineluctable que en este caso la causal de interrupción por enfermedad del apoderado judicial no era de recibo, precisamente por haber terminado la pérdida de investidura y no existir aún el proceso de revisión extraordinaria.

Por contera, a mi juicio, como la oportunidad en la incoación del recurso extraordinario tiene relación directa a situaciones de operancia de la caducidad (2 años para el CCA o 1 año para el CPACA en procesos ordinarios contencioso administrativos y 5 años para pérdida de investidura) y ello constituye presupuesto de cualquier medio de control, incluido en recurso extraordinario, que como ya se vio se ha entendido como un proceso autónomo e independiente del proceso ordinario o de pérdida de investidura que le antecede, el operador jurídico extraordinario, al encontrar esa extemporaneidad, no puede hacer nada diferente a declararla y ello le impide adoptar otra decisión como dar por probada la causal de interrupción del proceso por enfermedad del apoderado, a fin de detener la operancia de la caducidad, en tanto el proceso del recurso extraordinario no había comenzado su periplo.

En los términos anteriores, dejo presentada mi aclaración de voto.

⁴² Definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

Cordialmente,

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ
NAVAS**

Bogotá, seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017).

Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00374-00(REV-PI)

Actor: JAIME RODRIGO VARGAS SUÁREZ

Aunque comparto la decisión que se adopta en la sentencia de 28 de junio de 2017, proferida en la actuación de la referencia, por medio de la cual la Sala Plena declaró la caducidad del recurso extraordinario especial de revisión formulado por el señor Jaime Rodrigo Vargas Suárez contra la sentencia de 11 de marzo de 2003, que decretó la pérdida de la investidura de congresista, me permito aclarar voto en relación con algunas de las consideraciones expresadas en la parte motiva del fallo.

En primer lugar, para connotar la razón por la que suscribí la decisión, a pesar de la existencia de providencia previa que admitió el recurso, estimo necesario aclarar que, como lo ha sostenido esta Corporación desde vieja data, la providencia del 11 de junio de 2008, por medio de la cual se decidió la admisión del recurso, en cuanto se apartó de la

legalidad, no ataba al juez ni a las partes⁴³. Menos aún, cuando se trata de la verificación de los presupuestos procesales, que son requisitos esenciales para el nacimiento válido del proceso.

En segundo lugar, encuentro conveniente explicitar la *ratio* por la que operó la caducidad en este caso. Y es que, esta Corporación ha venido sosteniendo de tiempo atrás, aún en vigencia del decreto 01 de 1984, que el recurso extraordinario de revisión contra sentencias ejecutoriadas de única o segunda instancia, que hayan sido proferidas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, da inicio a “un nuevo proceso que busca desvirtuar la cosa juzgada material que se configuró en la sentencia ejecutoriada”⁴⁴.

Por tanto, la enfermedad que acusaba el apoderado que representó los intereses de Jaime Rodrigo Vargas en el proceso de pérdida de investidura, no podía excusar el vencimiento del término de ley para la presentación de la demanda que daría inicio al nuevo proceso, pues las normas relativas a la caducidad no incorporan este tipo de circunstancia como causal de interrupción del término de ley para el ejercicio de las acciones.

⁴³ Pueden consultarse los siguientes autos: del 13 de julio de 2000, Exp. 17583, actor: Angélica Esquivel Lora; del 31 de agosto de 2000, Exp. 17450, actor: Antonio Martínez; y del 5 de octubre de 2000, Exp.16868.

⁴⁴ Por esa razón, desde entonces se exigía, para la admisión del recurso extraordinario de revisión, que el juez además de constatar que se hubiera presentado en tiempo, hiciera un análisis formal de la demanda de revisión, es decir, estudiara el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 137 del C. C. Administrativo. Y en esa misma línea, debía la parte interesada allegar, junto con la demanda, un poder especial distinto al inicialmente otorgado, que facultara expresamente al apoderado para impetrar este recurso contra la sentencia ejecutoriada.

Así se explica que, a esta altura de la actuación, la Sala Plena, debiera verificar el cumplimiento de los requisitos esenciales para el nacimiento válido del proceso, entre ellos, la interposición oportuna del recurso.

En este sentido dejo presentada mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*.

JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS