

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA POR INASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Elementos configurativos de la causal / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA POR INASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Interpretación de la expresión “en un mismo periodo de sesiones”**

Acorde con la norma constitucional, para que se estructure la causal deben estar reunidos los siguientes elementos: (i) la inasistencia del congresista; (ii) que se trate del mismo período de sesiones; (iii) que la inasistencia ocurra en seis (6) reuniones plenarias y en ellas se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, y (iv) que no medie fuerza mayor. En el mismo sentido, el artículo 296 numeral 6° de la Ley 5 de 1992 establece como causal de pérdida de investidura “(...) la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura,” agregando el párrafo primero que la causal no tendrá aplicación cuando medien circunstancias de fuerza mayor. Teniendo en cuenta lo debatido en el proceso, esta Sala Especial de Decisión observa que las partes están de acuerdo en que, para que se configure la causal alegada, deben concurrir los elementos atrás descritos. No obstante, difieren específicamente en dos aspectos, de conformidad con los cuales considera el demandante que la congresista incurrió en la causal de pérdida de investidura. El primero de ellos hace referencia a lo que debe entenderse por “período”, ya que, mientras el demandante considera que éste coincide con la legislatura que inicia el día 20 de julio y concluye el 20 de junio del año siguiente en sesiones ordinarias, la demandada estima que cada legislatura se compone de dos períodos, a saber: el primero inicia el 20 de julio y concluye el 16 de diciembre de cada año; el segundo inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio del año siguiente. (...) Para dilucidar entonces este punto, la Sala considera necesario citar el texto del artículo 138 de la Constitución Política que dispone: “El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.(...)” En ese sentido, atendiendo la literalidad de la norma constitucional vigente, se desprende que una legislatura está compuesta por dos periodos y que el primer periodo de sesiones ordinarias va del 20 de julio al 16 de diciembre, mientras que el segundo periodo comprende desde el 16 de marzo al 20 de junio. (...) No observa la Sala que sea procedente asimilar el período de sesiones ordinarias con la legislatura anual, pues encuentra claras las expresiones del artículo 138 Constitucional, cuando define que cada una de éstas se compone de dos períodos; el primero de los cuales comienza el día 20 de julio y concluye el día 16 de diciembre, y el segundo que comienza el día 16 de marzo y concluye el día 20 de junio del año siguiente. (...) Por lo dicho concluye la Sala que cada legislatura ordinaria se compone de dos periodos y, por lo tanto, la prohibición contenida en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución exige la inasistencia del congresista a seis (6) sesiones en cualquiera de ellos; por ende, no puede computarse una legislatura -que comprende dos periodos – como uno solo. (...) [En el caso concreto] en la legislatura 2015-2016, durante el primer periodo comprendido entre el 20 de julio de 2015 y el 16 de diciembre de 2015, a un total de tres sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo, una de ellas con excusa justificada, por lo tanto solo es dable computar dos (2). En la legislatura 2015-2016, durante el segundo periodo comprendido entre el 16 de marzo de 2016 y el 20 de junio de 2016, no dejó de asistir a ninguna sesión en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo. En la legislatura 2016-2017, durante el primer periodo comprendido entre el 20 de julio de 2016 y el 16 de diciembre del 2016, no asistió a un total de tres (3) sesiones

plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo, una de ellas con excusa justificada, por lo tanto solo se computan dos (2). Por último, en la legislatura 2016-2017, durante el segundo periodo comprendido entre el 16 de marzo de 2017 y el 20 de junio de 2017, el demandante sólo cuestionó una sesión plenaria correspondiente a la del 17 de mayo de 2017 y la congresista asistió. Por las razones explicadas no se estructuran los elementos que conlleven a determinar que la demandada incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, lo que conduce a que sean denegadas las pretensiones de la demanda.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTICULO 183 NUMERAL 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTICULO 138

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA POR INASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Finalidad / AUSENTISMO PARLAMENTARIO / ASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Importancia de la participación en la votación**

La causal de la pérdida de investidura fue establecida para evitar lo que se conoce como ausentismo parlamentario, de conformidad con el cual algunos congresistas se limitaban a registrarse para las sesiones y luego se retiraban del recinto, omitiendo el deber fundamental que tienen de participar en la conformación de la voluntad del Congreso de la República que, como representante del pueblo, tienen a su cargo la delicada misión de expedir los Actos Legislativos y las leyes, así como de ejercer el control político sobre los actos del gobierno. (...) Que la participación en la votación, si bien no es lo mismo que la asistencia, se constituye en un elemento esencial de ella, pues es precisamente el propósito del constituyente que el congresista se exprese en los asuntos que son vitales para la democracia, razón de ser de su elección. En cada una de las sesiones en las cuales se someten a votación proyectos de Acto legislativo, de ley, o mociones de censura, la voluntad del Congreso se constituye de forma colectiva, con la participación dinámica de los representantes del pueblo en el recinto, por lo que su intervención al momento de votar se hace obligatoria y necesaria para atender el mandato principal que se delegó a cada congresista en las urnas.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTICULO 183 NUMERAL 2

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA POR INASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Interpretación del verbo rector “asistir” / ASISTENCIA A REUNIONES PLENARIAS DEL CONGRESO – Importancia de la participación en la votación**

Destacando el contenido normativo de lo previsto por el artículo 133 de la Constitución, así como los deberes de los congresistas, su representación de la voluntad popular y la importancia de las sesiones plenarias en la que se voten los proyectos de acto legislativo o de ley o las mociones de censura (artículo 135 ordinal 9 Constitución Política), para esta Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura el término asistir debe ser interpretado de manera que garantice el cumplimiento de la función principal a cargo de los congresistas, que consiste precisamente en hacer parte del proceso de formación de la voluntad del Congreso de la República en asuntos que, como los indicados, son fundamentales en el desarrollo de una democracia. Ello sin que se entienda que su participación le exija necesariamente votar todo lo que se discuta en una sesión plenaria, puesto que, como bien lo señala el señor Agente del Ministerio Público, dicho

deber no se agota solo con la votación, sino que también se extiende a la presentación de proposiciones y general a la participación activa en las sesiones plenarias, dentro de la dinámica que significa hacer parte de un cuerpo colegiado de representación popular. Y ello es así, porque la dinámica parlamentaria permite ver que es probable que un congresista, no obstante encontrarse en el debate, puede ser que no registre en algún momento su voto; lo que podría dar lugar a una falta, pero no a la pérdida de la investidura, si ha contribuido eficazmente a la conformación de la voluntad del Congreso de la República para la expedición de Actos Legislativos y de leyes y el control político al gobierno. Ahora bien, del contenido de los artículos 89 y 83 de la Ley 5 de 1992, se advierte que la formación de la voluntad congresal está constituida por varios elementos, estos son, el llamado a lista, cuya consecuencia es la conformación del quorum deliberatorio; el voto, que surge de la deliberación y discusión de los asuntos dentro del recinto del Senado y, uno temporal que indica cuándo deben efectuarse las sesiones; por lo que resulta indiscutible que lo que espera el legislador orgánico es que los congresistas estén presentes y participen en las discusiones, deliberaciones y votaciones de los proyectos de ley, de los actos legislativos y de las mociones de censura. Conforme lo ha dicho esta Corporación en las dos sentencias que ya se han señalado con anterioridad, la votación es un indicador de la presencia del congresista en la conformación de la voluntad del Congreso, y tal vez el más importante, pero no es el único; con él es posible configurar presunciones que, no obstante, pueden ser desvirtuadas, si se acredita por ejemplo que no estuvo en una votación ordinaria, no obstante encontrarse registrado, o que estuvo en una votación nominal, pese a no aparecer su voto en los registros. En ese sentido, y según se indicó con anterioridad, asistencia no puede ser sinónimo de permanencia sino de presencia, que le exige la participación en la conformación de la voluntad legislativa, cuando se trata de someter a su consideración los proyectos de Acto Legislativo, leyes o mociones de censura.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTICULO 183 NUMERAL 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTICULO 133

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SALA DIECIOCHO ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

**Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá D. C., veinticinco (25) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00319-00(PI)**

**Actor: JOHANN WOLFGANG PATIÑO CÁRDENAS**

**Demandado: CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ**

La Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura procede a resolver, en primera instancia, la solicitud de pérdida de investidura instaurada por el señor Johann Wolfgang Patiño Cárdenas contra la Senadora Claudia Nayibe López Hernández, elegida para el periodo constitucional 2014-2018.

## I.- SINTESIS DEL CASO

### 1.1.- La causal de pérdida de investidura invocada<sup>1</sup>

El accionante, obrando en nombre propio, solicitó que se decretara la pérdida de la investidura de la demandada, con fundamento en lo previsto por el numeral 2° del artículo 183 de la Constitución Política, que textualmente dice: “*Los congresistas perderán su investidura: (...) 2. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. (...)*”

Para el efecto argumentó que la demandada no asistió a dieciséis (16) sesiones entre el 20 de julio de 2015 y el 20 de junio de 2016 y a diez (10) sesiones entre el 20 de julio de 2016 y el 17 de mayo de 2017.

### 1.2.- Los hechos que dan sustento a la causal alegada

El actor afirmó que del total de las sesiones ordinarias efectuadas “*entre el 20 de julio de 2015 y el 16 de diciembre de 2015*” en las que se votaron proyectos de ley y/o actos legislativos, la Senadora Claudia Nayibe López Hernández inasistió un total de 16 veces, sin que mediara una excusa válida para su ausencia o retiro de las respectivas plenarias, las cuales relacionó así:

Fecha	Gaceta	Tema	Actividad de la parlamentaria
-------	--------	------	-------------------------------

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 14 cuaderno 1.

19 de agosto de 2015	808 de 2015	Impedimentos 1,2, pl24/14, imp, art, art3, arts, eli 1, eli 2, art, bloq.	Impedimentos <b>x1,2</b> , pl24/14, imp, arts, eli 1, eli 2, art, <b>x bloq.</b> Es decir, no voto un impedimento ni el bloque del articulado final
9 de septiembre de 2015	867 de 2015	Objeciones, imp1,imp 2, imp 3, imp 4, imp 5.	Objeciones, <b>ximp1,ximp 2, ximp 3, ximp 4</b> , imp44; Es decir, no voto 4 impedimentos
30 de septiembre de 2015	934 de 2015	PI 149,bl,bl2, art.4, art.7 tit.	PI 149, <b>xbl</b> ,art.4, art.7 tit;
13 de octubre de 2015	997 de 2015	PI 33, art. 80, art. 802, art. 89, art. 892, bl.	<b>No participó de ninguna de las votaciones</b>
3 de noviembre de 2015	14 de 2016	Pal 04/15, art2, art3, art1, art.12, x art4, art.5, xtit.	No votó el artículo 4 ni el título
10 de noviembre de 2015	15 de 2016	Objeciones	<b>No participó de la votación</b>
19 de noviembre de 2015	17 de 2016	PI 48, pl. 72, pl. 147 no está López, pl. 168, pl. 49, pl. 164, tit.	<b>no asistió a la plenaria por estar en un seminario de justicia</b>
9 de diciembre de 2015	71 de 2016	Imp., imp., no nom, pl.72, art.77, art. 4, art. 16, art. 4p, art. 4 lv, art. 114, art. 26, art. 83, art. 11, imp. quorum	No votó el artículo 4
10 de diciembre de 2015	41 de 2016	Archpl.80, ponencia, bl. Art. 1, art. 2, art. 3, tit, ord d q.	No votó el artículo 1
14 de diciembre de 2015	39 de 2016	Conc., conc2, art. 6, pl.147, art. 21, art. 21p, tit, pl.72, art. 117, imp pl. 174	Conc, conc.2, <b>x art. 6</b> , pl 147, art. 21, art. 21p, tit, pl. 72, <b>xart. 117, ximp</b> . Pl.222; Es decir, no votó los artículos 6 y 177, ni el impedimento.
16 de diciembre de	91 de 2016	Impcfg, impjmg, pl2n, pl. 27, tit, pl.110, art. 1,	impjmg, pl2n, pl. 27, tit, pl.110, art. 1, art. 1, art. 1p,

2015		art. 1, art. 1p, art. 1 mrg, art1em, art. 2a, art. 2p, art.2mrg, art. 3, art. n, art. 4, tit, ord.	art. 1 mrg, xart1em, art. 2a, xart. 2p, xart.2mrg, <b>xart. 3</b> , <b>xart. n</b> , art. 4, tit, <b>xord</b> ; Es decir, no participó en la última de las votaciones del artículo 1, ni en dos de las votaciones del artículo 2, ni en el artículo 3, ni en el artículo nuevo, ni en el orden
20 de abril de 2016	405 de 2016	Archivo pal04, propo, art. 1, art. 2, art.2b, art. 3, art. 4, bl, imp,	Archivo pal04, propo, art. 1, art. 2, <b>xart.2b</b> , art. 3, art. 4, bl, <b>x imp</b> , Es decir, no votó la segunda votación del artículo 2 ni el impedimento
4 de mayo de 2016	516 de 2016	Pl. 99, num 11, art. Imp, imp2, imp3, imp4, pl99, bl, pl.098 quorum	Pl. 99, num 11, art. <b>xImp</b> , <b>ximp2</b> , imp3, imp4, pl99, bl, pl.098 Es decir, no votó 2 de los impedimentos presentados
18 de mayo de 2016	520 de 2016	Imp, pl. 134, imp, imp.2, art. Pl.136, bl, imp, quo	Imp, pl. 134, imp, imp.2, <b>xart. xPl.136</b> , bl, imp, Es decir, no votó el articulado ni el Proyecto de ley 136
15 de junio de 2016	767 de 2016	Imp., imp.2, imp3, imp4, conc, conc. 2, pl161, imp.mb, imp. 2jn, imp. 3agz, imp.4 mah, imp.5 jsm, simp6alr, imp.7aa, imp. 8 hh, simp 9au, imp. 10rvm, simp11ycp, simp12rob, simp13jcr, simp14sv, simp15ach, simp16ces, simp17jm, ponencia 161, omisión art. Pl., pl. 136, bl,	<b>xImp.</b> , imp.2, imp3, imp4, conc, conc. 2, pl. 161, impmb, imp. 2jn, imp. 3agz, <b>ximp.4 mah</b> , imp.5 jsm, simp6alr, imp.7aa, imp. 8 hh, simp 9au, <b>ximp. 10rvm</b> , simp11ycp, simp12rob, simp13jcr, simp14sv, simp15ach, <b>xsimp16ces</b> , simp17jm, ponencia 161, omisión <b>xart.</b> Pl., pl. 136, bl, Es decir, que no participó en 5 de las votaciones
16 de junio de 2016	817 de 2016	Obj, con, conc2, conc3, pl136, tit, pl141,	<b>xObj</b> , con, conc2, conc3, pl136, tit, <b>xpl141</b> , pl74, art.2,

		pl74, art.2, art. 3, art.3-2, arts, artce, art. Jer, bl, pl. 105, quorum....	art. 3, art.3-2, arts, <b>xartce</b> , <b>xart</b> , <b>xart jer</b> , <b>bl</b> , pl. 105 Es decir, que no participó en 5 de las votaciones
--	--	--	---

Sostuvo que la inasistencia de los parlamentarios a las sesiones implicó que de las realizadas “entre el 20 de julio de 2015 y el 16 de diciembre de 2015” donde se votaron proyectos, éstos se acumularan y fueran malogrados por falta de quórum para decidir o las sesiones duraron menos de las 4 horas legales que deben extenderse.

Aseguró que del total de sesiones ordinarias cumplidas entre el 20 de julio de 2016 y el 17 de mayo de 2017 en las que se votaron proyectos de ley y/o actos legislativos, la Senadora Claudia Nayibe López Hernández inasistió un total de 10 veces, sin que presentara una excusa válida para su ausencia o retiro de las plenarias respectivas, según indicó, así:

Fecha	Gaceta	Tema	Actividad de la parlamentaria
27 de julio de 2016	771 de 2016 (3)	1, 2, 3, proyectos. Resto imp.	<b>Fuera de la ciudad</b>
6 de septiembre de 2016	1086 de 2016 (16)	Ord. d, arc	Ord. d, <b>xarc</b> ; Es decir, que no votó el archivo
5 de octubre de 2016	25 de octubre de 2017 (24)	Ordd, pl nnom, pl no nom, imp rmm, pl nonom	Xord, ximp; <b>No participó de la votación</b>
17 de noviembre de 2016	90 de 2017 (37)	Ord, pl71, o, pl108, o, impjg, pl 192, o, pl 72, o, pl 124, o	<b>Fuera de la ciudad</b>
30 de noviembre de 2016	91 de 2017 (42)	Ord (2), con, pl54, pl 102, pl 102 (2), art. 1, art. 3, art. 4, art. 5, t	Ord, con, pl54, pl 102, pl 102 (2), art. 1, art. 3, art. 4, art. 5, <b>xt</b> Es decir que no votó el título
5 de diciembre de 2016	202 de 2017 (43)	Imp. 1, 2, 3, y pl 51 (1), 151 (2)	Imp 1 2 3 y pl 151 (1), <b>x151</b> (2) <b>No participó de la última votación</b>

13 de diciembre de 2016	304 de 2017 (47)	Ord, pl01, art, art, art, bl	Ord, pl01, <b>xart, xart</b> , art, bl, <b>No participó de todas las votaciones</b>
14 de diciembre de 2016	305 de 2017 (48) preguntas	Proyectos de ley	<b>No participó de todas las votaciones</b>
15 de diciembre de 2016	284 de 2017 (49) pregunta[s]	Con, imp. Art1	<b>Xcon, ximp</b> , art 1 <b>No participó de todas las votaciones</b>
17 de mayo de 2017	691 de 2017	Ord, obj, pl139, ol, impacc, pl025	<b>xord, xobj</b> , pl139, ol, impacc, pl025 <b>No participó de todas las votaciones</b>

Manifestó que la inasistencia de los diferentes parlamentarios a las sesiones dio lugar a que, de las cumplidas entre el 20 de julio de 2016 y el 17 de mayo de 2017 en las que se votaron proyectos, éstos se acumularan para ser resueltos y fueron malogrados por falta de quórum para decidir, además de que las sesiones duraran menos de las 4 horas legales a las que deben extenderse.

### **1.3.- Los fundamentos de derecho**

El actor adujo que, de conformidad con nuestra Constitución Política, los servidores públicos son responsables por acción, omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones, las cuales están detalladas en la ley y el reglamento (artículos 6, 13, 25, 121 y 122 de la Constitución).

Por consiguiente, a los miembros de las Corporaciones Públicas les resulta aplicable la enunciación anterior y además son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura (artículos 123 y 133 de la Constitución).

Señaló que una de las obligaciones de los Congresistas, es la de asistir a las sesiones ordinarias entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y entre el 16 de marzo y el 20 de junio (artículos 138 de la Constitución y 85 de la Ley 5 de 1992), sesiones que son públicas y por lo tanto deben considerarse hechos notorios (artículo 144 de la Constitución); las votaciones son nominales (artículo 133 de la Constitución) y se

hacen con plenas garantías, pues debe disponerse con antelación de un orden del día “[*artículos 78 y 80 de la Ley 5 de 1992*] señalando un horario por parte de la mesa directiva, y disponiendo que estas “*las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas*” así como que “*los días miércoles de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo cuya discusión estuviere cerrada y sometida a consideración de las plenarias*” [*Artículo 83 de la Ley 5 de 1992*].”

Expuso que para garantía de este régimen legal está previsto que antes de iniciar las sesiones se haga un llamado a lista y si transcurrida una hora no se ha constituido el quórum, los congresistas quedan en libertad de retirarse, no sin antes advertir que solo son excusas aceptables las establecidas por el artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

Por último, que sus deberes y prohibiciones están señalados en la Ley 734 de 2002 y resultan aplicables a los congresistas de conformidad con la Ley 5 de 1992, quienes perderán su investidura por inasistir a seis (6) plenarias en las que se voten proyectos, habida cuenta que en cada periodo se cumplen más de 60 reuniones plenarias de votación, por lo que, para la interpretación de la causal alegada, deben tenerse en cuenta los diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, tales como las sentencias C-319 de 1994, T-544 de 2004, SU-424 de 2016 y la sentencia con radicación 11001031500020140052900 M.P. Danilo Rojas Betancourth.

Aportó como prueba documental en medio magnético lo siguiente:

*“[...] las actas publicadas en las gacetas del congreso, adjuntas en medio magnético, que también puede consultarse por cualquier ciudadano entrando en el siguiente link: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_2](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_2)*

(...)

- 1. Derecho de petición remitido por correo electrónico el 31 de agosto de 2017 al Director Nacional de Gestión Electoral, en el cual se le solicitó la acreditación de que trata el artículo 4 de la Ley 144 de 1994.*
- 2. Respuesta al derecho de petición remitido.*
- 3. Resolución 3006 de 2014.*
- 4. E26SE RESULTADO DEL ESCRUTINIO ELECCIÓN DE SENADO*
- 5. Oficio SGE-CS-2559-2017 de 2 de octubre de 2017 suscrito por el Secretario General del Senado*

[...].<sup>2</sup>

## **2.- Contestación de la demanda por parte de la Senadora Claudia Nayibe López Hernández:<sup>3</sup>**

En la oportunidad procesal correspondiente, por conducto de apoderado judicial, la senadora contestó la demanda y se opuso a la pretensión invocada, por considerar que no se cumplen los presupuestos previstos constitucionalmente para la declaración pretendida, exponiendo como razones de defensa lo siguiente:

Contrario a lo que se afirma en el libelo de la demanda, ha cumplido con los deberes como legisladora, incluida la asistencia a la totalidad de las sesiones en las que el demandante afirma no lo hizo, que en la inmensa mayoría tuvo una participación activa en el debate congresional, en la configuración de los textos puestos a consideración de los senadores, así como en las votaciones.

Manifestó que el demandante pretende ampliar la causal señalada en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política y por esa vía modificar el verbo rector de “inasistir” por los de “no votar,” “votar parcialmente” o “ausentarse transitoriamente.”

Afirmó que si, en gracia de discusión, se aceptara que la norma prevé la hipótesis contenida en la demanda, aun así la demandada no podría ser sancionada, porque su actuación superó de lejos la diligencia y cumplimiento que se tienen como aceptables en la práctica parlamentaria y satisfizo con creces las obligaciones derivadas de la interpretación histórica sobre la forma de cumplir la obligación de asistencia, por lo que su conducta no amerita un reproche de culpabilidad ni siquiera en el grado de culpa leve, menos en el de dolo, como se debería probar para que la pretensión de la demanda pudiese prosperar.

Como razones jurídicas expuso que la inasistencia como causal de pérdida de investidura pretende sancionar el incumplimiento de los deberes por parte de los legisladores, estableciendo en cabeza de los congresistas la obligación de participar activamente en la toma de decisiones política y socialmente relevantes.

---

<sup>2</sup> Folios 1 y 12 a 14 cuaderno 1.

<sup>3</sup> Folios 82 a 115 cuaderno 1.

Por consiguiente, los requisitos para que se configure la causal son: el primero, que se demuestre la inasistencia del congresista, expresión que debe ser interpretada de manera restrictiva y con aplicación del principio pro homine, pues de afirmarse que la única forma de asistir es permanecer en la totalidad de la sesión desnaturaliza el contenido natural y obvio de tal palabra, máxime cuando deben atenderse de forma rigurosa los principios del régimen sancionatorio que constitucionalmente se garantizan para la pérdida de investidura.

El segundo, que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones, para lo que estimó necesario diferenciar entre un periodo y una legislatura, ya que en los términos del artículo 138 de la Constitución una legislatura se compone de dos periodos de sesiones; por lo tanto, la única interpretación válida es considerar que las seis (6) sesiones que predica el numeral segundo del artículo 183 de la Constitución ocurran en alguno de los periodos. Que en el caso concreto el demandante se contradice, dado que reporta sesiones que están comprendidas en diferentes periodos e induce a error al Consejo de Estado.

Aludió a que los demás requisitos hacen relación a que las seis sesiones a las que deje de asistir el senador sean reuniones plenarios, que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura y que la ausencia no esté justificada en motivos de fuerza mayor.

Consideró que la tesis sostenida por el demandante deforma la sentencia expedida por el Consejo de Estado el 1º de agosto de 2017, expediente con radicación número 2014-00529, C.P. Danilo Rojas Betancourth, que estableció una subregla que la demandada comparte plenamente y por la cual ha intentado infructuosamente legislar, con el fin de poner en cintura las prácticas ausentistas en el Congreso de la República.

Indicó que en dicha providencia se controvierte una nociva interpretación que ha hecho carrera en la práctica parlamentaria colombiana y se configura en considerar que el mero hecho de registrarse en la sesión plenaria es suficiente para evadir que sea contada una inasistencia en los términos del numeral segundo del artículo 183 de la Constitución Política; sin embargo, la interpretación del demandante sobre el concepto de inasistencia amplifica el contenido del citado ingrediente a circunstancias que estrictamente no fueron cobijadas por el

Constituyente del 91 para calificar la inasistencia y causar la pérdida de investidura.

En cuanto al elemento subjetivo, afirmó que tampoco se configura y solicita que, en cumplimiento del principio de culpabilidad, la Corporación se pronuncie sobre la inexistencia de dolo o culpa en la comisión de la conducta enjuiciada con base en la Sentencia SU-424 de 2016 de la Corte Constitucional, la cual exige desvirtuar el principio de inocencia presunta más allá de toda duda razonable, pues en este proceso se demuestra, en razón a la interpretación jurídica que históricamente han realizado las mesas directivas del concepto de inasistencia, que no hay posibilidad alguna de entender que ausentarse durante una parte de la sesión legislativa pudiera encuadrar en el supuesto fáctico de la causa invocada.

Sostuvo el apoderado de la demandada que al momento de la ocurrencia de los hechos impugnados en la demanda – 2015 y 2016- no había precedente jurisprudencial aplicable sobre el contenido interpretativo del numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, pues, como el mismo Consejo de Estado lo precisa en su decisión del 1º de agosto de 2017, no existe precedente que permita interpretar la inasistencia como la no concurrencia a una parte de la reunión plenaria, para lo cual hace un recuento de los pronunciamientos anteriores a dicha fecha proferidos por el Consejo de Estado, lo que afirmó tiene efectos directos en materia de culpabilidad, puesto que cualquier actividad desplegada por un congresista con base en esa comprensión de la Constitución y del Reglamento del Congreso es de buena fe.

Por último, explicó que el demandante alega que la senadora ha acumulado un total de 26 inasistencias, pero con la verificación pormenorizada de las sesiones se puede concluir que a la luz de la interpretación tradicional de la institución de inasistencias, esto es, que con el sólo registro se presentó a la sesión, la demandada asistió a 23 sesiones y se excusó válidamente respecto de las otras tres, así:

Para el primer periodo demandado – del 20 de julio de 2015 al 16 de diciembre de 2015- la senadora *“sólo dejó de asistir a dos sesiones y no a once como manifiesta el actor, pues participó en la toma de las decisiones de ocho sesiones y se excusó válidamente respecto de otras dos sesiones.”*

Para el segundo periodo demandado – del 16 de marzo de 2016 al 20 de junio de 2016- la Senadora asistió a las cinco sesiones cuestionadas y en todas participó en la toma de decisiones.

Para el tercer periodo demandado – del 20 de julio de 2016 al 12 (sic) de diciembre de 2016-, afirma que la senadora dejó de asistir a una sesión y no a las nueve alegadas, pues participó en la toma de las decisiones de seis y se excusó válidamente respecto de las otras dos.

Finalmente, que el demandante menciona la inasistencia a una sola sesión del periodo siguiente – del 16 de marzo de 2017 al 20 de junio de 2017-, de donde se concluye que no estaría configurada la causal.

Aportó y solicitó la práctica de las siguientes pruebas:<sup>4</sup>

#### - **DOCUMENTOS APORTADOS AL PROCESO**

*“[...] Pruebas documentales:*

*1. Que se tengan como pruebas los siguientes documentos que se adjuntan:*

- *Oficio de 19 de noviembre de 2015 radicado ante la Secretaría General del Senado.*
- *Oficio radicado ante la Secretaría General del Senado el 25 de julio de 2016.*
- *Oficio de 16 de noviembre radicado ante la Secretaría General del Senado.*
- *Certificación de asistencia a la sesión plenaria del 15 de diciembre de 2016 emitida por el Secretario General del Senado. [...]”*

El despacho conductor del proceso manifestó que se tendrían como pruebas con el valor probatorio que la ley les confiere.

#### - **SOLICITUD DE LIBRAR OFICIOS**

- El apoderado de la Senadora Claudia Nayibe López Hernández pidió:

*“[...] 2. Con el objeto de conocer con precisión la interpretación reiterada y uniforme que la mesa directiva y la comisión de acreditación documental del*

---

<sup>4</sup> Folios 109 a 116 cuaderno 1.

*Senado de la República, han dado al concepto de inasistencia a sesiones de que trata el art. 183 de la Constitución Política, me permito solicitar oficio a la Secretaría General del Senado de la República, para que expidan un concepto en el cual establezcan con precisión lo que ha entendido dicha Corporación como inasistencia constitutiva de pérdida de investidura.”*

Al respecto el Despacho del magistrado ponente decidió lo siguiente:

*“como quiera que no está dentro de las competencias de la Mesa directiva ni de la Comisión de Acreditación documental de la misma Corporación, emitir concepto autorizado sobre la interpretación que cada uno de sus miembros han dado a la inasistencia a sesiones, ni los conceptos emitidos por las autoridades son de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el despacho deniega la prueba solicitada por inconducente. [...]”*

- Solicitó el apoderado de la demandada:

*“[...] 3. Con el objeto de conocer el cumplimiento que se presente por parte de los Senadores de la República del numeral segundo del art. 183 de la Constitución Política, le solicito oficiar al secretario del Senado de la República y a la comisión de acreditación documental de esta misma Corporación, para que proceda a informar cuantos congresistas en el último cuatrienio de sesiones ha incurrido en inasistencias parciales a las sesiones conforme la interpretación que sobre dicha causal realizó la sentencia de pérdida de investidura expedida por el Consejo de Estado, el pasado 1º de agosto de 2017 con número de radicado 11001-03-15-000-2014-00529-00. [...]”*

Frente a este tercer punto el Despacho del magistrado ponente resolvió:

*“A estos efectos, el Despacho ordena oficiar a la Secretaría del Senado de la República para que, de conformidad con el artículo 47, numeral 12, de la Ley 5 de 1992, en el término de tres (3) días hábiles:*

- a. Certifique si el Senado de la República lleva un registro o información oficial de inasistencias parciales de congresistas a las sesiones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.*
- b. Si la respuesta dada al literal a) inmediatamente anterior es positiva, remita el registro o la información respectiva, para los periodos de sesiones comprendidas entre el 20 de julio de 2015 y el 17 de mayo de 2017.”*

- Solicitó el apoderado:

- a. También la Comisión de Acreditación Documental y el Secretario General de Senado de la República, conforme las competencias contempladas en el art. 300 de la Ley 5ª de 1992 deberá informar qué Senadores que pese a que se registraron en sesiones plenarias en las cuales se hayan votado proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura –en los últimos cuatro años – no estuvieron presentes en las votaciones nominales que se realizaron en las mismas o al menos en la mayoría de éstas.*

*4. Solicitar de oficio a la Secretaría General del Senado de la República, para que expida copias de todos los registros de votación nominal realizadas en las sesiones plenarias de los últimos cuatro años en los cuales se hayan votado proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura. [...]”*

En relación con estas solicitudes, el despacho conductor del proceso decidió:

*“Teniendo en cuenta las solicitudes del señor apoderado de la parte demandada en los transcritos literal a) y numeral 4, así como las pretensiones, los hechos de la demanda y los argumentos de defensa contenidos en la contestación, el despacho dispone que, por Secretaría, se oficie a la Secretaría General del Senado de la República para que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes certifique:*

- a. El número de sesiones plenarias y las fechas en las cuales se hayan votado proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, entre el día 20 de julio de 2015 y el día 17 de mayo de 2017.*
- b. Las listas de asistentes a las sesiones de que trata el numeral 1° inmediateamente anterior, y*
- c. Las votaciones nominales sobre los proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura producidos en dichas sesiones plenarias.”*

#### **- DECLARACIÓN DE TERCEROS**

El apoderado de la demandada solicitó:

*“[...] se cite a testimoniar a los expresidentes de la (sic) Senado de la República y el actual presidente de dicha corporación, para que resuelvan un cuestionario que se aportará en su momento, sobre la interpretación y aplicación que durante sus administraciones se realizaron sobre las inasistencias a sesiones plenarias.*

- **José David Name Cardozo**, expresidente del Senado de la República (2015-2016).*
  - **Luis Fernando Velasco Cháves**, expresidente del Senado de la República (2015-2016).*
  - **Oscar Mauricio Lizcano Arango**, expresidente del Senado de la República (2016-2017).*
  - **Efraín José Cepeda Sarabia**, Presidente del Senado de la República.*
- 2.** *Me permito solicitar que, en la hora y fecha determinada por su despacho, se cite a testimoniar al actual secretario del Senado de la República **Juan Gregorio Eljach Pacheco**, para que resuelvan (sic) un cuestionario que se aportará en su momento, sobre la interpretación y aplicación que se ha realizado sobre las inasistencias a sesiones plenarias durante su ejercicio en dicho cargo [...].”* (negrillas en el escrito)

El despacho conductor del proceso decidió:

*“En consecuencia, se cita a los señores senadores **JOSÉ DAVID NAME CARDOZO**, **LUIS FERNANDO VELASCO CHÁVES**, **OSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO** y **EFRÍAN JOSÉ CEPEDA SARABIA**, así como al señor Secretario del Senado **JUAN GREGORIO ELJACH PACHECO**, para que, en audiencia y con las formalidades de ley, declaren sobre lo que les conste de los hechos de la solicitud. Para el efecto se fija como fecha el día viernes (26) de*

enero de 2018 [...]”

## - DE OFICIO

Se ordenó lo siguiente:

*“Por Secretaría, ofíciase a la Secretaría General del Senado de la República para que remita, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes y con destino al proceso, copia de las Actas de las sesiones plenarias en las cuales se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura en los períodos comprendidos entre el 20 de julio de 2015 y el 17 de mayo de 2017.”*

### 3.- Trámite procesal

3.1. La demanda fue radicada el 9 de noviembre de 2017 en la Secretaría General de esta Corporación y correspondió al magistrado conductor del proceso, por acta de reparto de la misma fecha con número 11001-03-15-000-2017-02973-00.<sup>5</sup>

3.2. Por auto del 14 de noviembre de 2017 fue inadmitida, con el fin de que se le hiciera presentación personal y se aportara la totalidad de los anexos para el traslado correspondiente,<sup>6</sup> lo que se cumplió en debida forma; por ello fue admitida mediante proveído del 16 de noviembre de 2017, disponiendo la notificación personal de la Congresista y del señor Agente del Ministerio Público.<sup>7</sup>

3.3. En proveído del 18 de diciembre de 2017, se tuvo por contestada en término la demanda y fue abierto el proceso a pruebas.<sup>8</sup>

3.4. Con la entrada en vigencia de la Ley 1881 del 15 de enero de 2018 y atendiendo lo establecido por el artículo 23 *ibídem*,<sup>9</sup> por auto del 16 de enero 2018, se dispuso la remisión inmediata del proceso a la Secretaría General de la Corporación.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Folio 68 cuaderno 1.

<sup>6</sup> Folio 70 cuaderno 1.

<sup>7</sup> Folio 74 cuaderno 1.

<sup>8</sup> Folios 118 a 120 cuaderno 1.

<sup>9</sup> Que previó “(...) los procesos que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigencia de esta ley, deberán ser enviados a la Secretaría General, en el estado en que se encuentren, siempre que no se haya practicado la audiencia pública, (...)”

<sup>10</sup> Folio 134 cuaderno 1.

3.5. En cumplimiento de lo establecido por la Ley 1881 de 2018 y por el Acuerdo nro. 011 de 2018,<sup>11</sup> el 5 de febrero de 2018 le fue asignado al proceso el número de radicación 11001-03-15- 000-2018-00319-00, mediante acta de reparto de la misma fecha.<sup>12</sup>

3.6. Por auto del 12 de febrero de 2018 se continuó el trámite en primera instancia en la etapa procesal en que se encontraba, esto es, en el periodo de pruebas; se fijó de nuevo fecha para recibir los testimonios ordenados y se hizo pronunciamiento sobre las demás pruebas decretadas que aún no estaban recaudadas.<sup>13</sup>

3.7. El día 23 de febrero de 2018 se recibió la declaración del Senador Oscar Mauricio Lizcano Arango.<sup>14</sup> En esa misma fecha el apoderado de la Senadora Claudia Nayibe López Hernández desistió del testimonio de los Senadores Efraín Cepeda Sarabia y José David Name Cardozo y fue reprogramada la diligencia para recibir declaración al Senador Luis Fernando Velasco Chaves.

3.8. Por auto del 28 de febrero del año en curso, se accedió a la solicitud presentada por el Secretario General del Senado, en el sentido de reprogramar su diligencia de testimonio y en consecuencia se fijó para ello el 9 de marzo, así como también se reiteró la necesidad de que fueran aportadas las documentales pendientes.<sup>15</sup>

3.9. El 9 de marzo de 2018 se recibió la declaración del señor Juan Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado,<sup>16</sup> quien aportó copia de la Resolución 132 de 2014<sup>17</sup> y de la Gaceta del Congreso Nro. 46 del 12 de febrero

---

<sup>11</sup> “Por medio del cual se conforman las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura de que trata el artículo 2º de la Ley 1881 del 15 de enero de 2018 y se reglamenta su funcionamiento”. El cual señaló en el artículo en el párrafo transitorio del artículo primero: *“los procesos de pérdida de investidura que se encontraban en curso al momento de entrar en vigencia la Ley 1881 de 2018, y en los que no se hubiere practicado audiencia pública, deberán ser enviados a la Secretaría General de esta Corporación, en el estado en que se encuentren. // Recibido el expediente por la Secretaría General, deberá remitirlo al despacho del consejero que venía actuando como ponente del proceso de solicitud de pérdida de investidura, para que continúe su trámite en primera instancia (...).”*

<sup>12</sup> Folio 159 cuaderno 1.

<sup>13</sup> Folios 164 a 166 cuaderno 1.

<sup>14</sup> Folios 188 a 201 cuaderno 1.

<sup>15</sup> Folio 207 cuaderno 2.

<sup>16</sup> Folios 307 a 315 cuaderno 2.

<sup>17</sup> “Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para el trámite de las excusas y descuentos en nómina de los Honorables Senadores de la República, por inasistencia a las sesiones de la Corporación” Folios 229 a 232 cuaderno 2.

de 2018;<sup>18</sup> de igual manera se aceptó el desistimiento presentado por el apoderado de la demandada respecto del testimonio pendiente de recaudar del Senador Luis Fernando Velasco Cháves.<sup>19</sup>

3.10. El 14 de marzo de 2018 el despacho conductor del proceso, con fundamento en la declaración recibida al Secretario General del Senado de la República, indicó que no insistiría en las pruebas documentales decretadas de oficio, tuvo por agotada la etapa probatoria y fijó fecha para la audiencia pública de que trata el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018.<sup>20</sup>

3.11. La audiencia pública se llevó a cabo el 9 de abril del año en curso, con la presencia de los Señores Consejeros que integran la Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, con excepción de la señora Consejera Sandra Lizett Ibarra Vélez, quien se excusó; audiencia a la que también asistieron el actor, el señor Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado en calidad de agente del Ministerio Público, la señora congresista demandada y su apoderado.

Las partes intervinieron en el orden previsto en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018,<sup>21</sup> esto es, el solicitante, el agente del Ministerio Público, la congresista y su apoderado, manifestando lo siguiente:

**El accionante** expuso en concreto que la demanda se fundamentó en la sentencia proferida el 1 de agosto de 2017 por el Consejo de Estado con ponencia del doctor Danilo Rojas, en donde se consideró que las asistencias de los senadores deben ser tenidas en cuenta en las sesiones plenarias siempre que cumplan con el deber funcional de asistir y votar; igualmente hizo referencia a la sentencia de la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura proferida el 5 de marzo de 2018 para indicar que el propósito de la asistencia del congresista a las sesiones es garantizar el pleno cumplimiento de sus funciones.

---

<sup>18</sup> Folios 233 a 292 cuaderno 2.

<sup>19</sup> Folios 226 a 227 cuaderno 2.

<sup>20</sup> Folio 293 cuaderno 2.

<sup>21</sup> El artículo 12 de la Ley 1881 de 2018 dispone: “(...) A la audiencia pública asistirá la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura y será presidida por el Magistrado ponente. Esta diligencia quedará registrada en medio magnético para que obre dentro del expediente.

*Las partes podrán intervenir, por una sola vez, en el siguiente orden: El solicitante su apoderado, el agente del Ministerio Público y el congresista y su apoderado.*

*Quien presida la audiencia podrá fijar el tiempo para las intervenciones.*

*Las partes podrán presentar al final de su intervención un resumen escrito.”*

Reiteró la solicitud de que sea decretada la pérdida de investidura de la senadora demandada, afirmando que no es cierto que se esté cambiando el verbo rector de inasistencia ya que, revisadas las gacetas, lo que se observa es que la intención del constituyente cuando configuró la causal fue sancionar el incumplimiento sistemático de las funciones del congresista.

Indicó que las sesiones del Congreso reglamentariamente se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas y las sesiones ordinarias son las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio al 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio y por ello no existe error en el planteamiento expuesto en la demanda sobre lo que debe entenderse por “*período*”, dado que cuando se habla de sesiones ordinarias se refiere es a la anualidad y así deben ser concebidas.

Por último aseveró que los senadores pueden retirarse de manera momentánea del recinto pero siempre y cuando ello no conlleve desatender los propósitos de la convocatoria y en el caso concreto están probadas las seis inasistencias de la senadora en el mismo periodo. Presentó resumen escrito al final de su intervención.<sup>22</sup>

**El señor Agente del Ministerio Público** hizo un resumen sucinto de la demanda, su contestación y lo que se acreditó en el proceso; destacó que con la Ley 1881 de 2018 es claro que el elemento de la responsabilidad subjetiva debe estar cumplido y los principios pro homine, in dubio pro reo y de favorabilidad entre otros, deben garantizarse.

Recordó cuáles son los requisitos establecidos en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución para manifestar que, en lo concerniente a la inasistencia, la jurisprudencia no ha sido pacífica y si bien es cierto la conducta que se sanciona no es solamente inasistir al recinto del Congreso, sino dejar de participar en aquellos asuntos de la Sala Plena en donde se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, en un sentido armónico debe entenderse que la causal se configura en aquellos casos en donde el congresista no asiste o que asistiendo no haya participado en el proceso de votación; proceso que no solo se constituye con el acto material de votar, sino tomando otras decisiones, como por ejemplo

---

<sup>22</sup> Folios 318 a 341 cuaderno 2.

abstenerse de votar en aquellos asuntos que así lo determine la bancada del partido o votando la mayoría de los proyectos debatidos, por lo que una interpretación contraria vulneraría los principios universales *pro homine y pro libertatis*.

Precisó que lo que se sanciona es que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones, trátase de sesiones ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes o reservadas, siempre y cuando allí se sometan a votación proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura.

Por último, aportó un cuadro explicativo de las inasistencias y asistencias de la senadora a las sesiones plenarias relacionadas en la demanda, con la información de la respectiva votación, del cual se desprende que en el primer periodo la congresista dejó de asistir a dos sesiones; en el segundo no dejó de asistir a ninguna sesión aunque en una se abstuvo de votar; en el tercer periodo dejó de asistir a dos sesiones plenarias pero de ellas existen excusas, y en el cuarto periodo en la sesión indicada en la demanda estuvo presente, por lo que conceptuó que debe denegarse la solicitud de pérdida de investidura. Presentó resumen escrito al final de su intervención.<sup>23</sup>

**La Senadora demandada** afirmó que ha cumplido con los deberes de congresista y la demanda es infundada; que el actor trata de inducir en error al Consejo de Estado, puesto que debe tratarse de seis inasistencias en un mismo periodo de sesiones y una legislatura no corresponde al mismo periodo.

Sostuvo que basta con hacer un análisis riguroso del caso para concluir que, conforme lo analizó el Ministerio Público, no tiene las inasistencias referidas por el demandante, puesto que hay varias formas de participar en una sesión y una de ellas es la votación.

Arguyó que en el primer periodo tiene tres excusas válidas y solo dos inasistencias sin excusa válida; en el segundo periodo ninguna; en el tercer periodo solo tuvo dos inasistencias, como quedó comprobado en las gacetas, y en las demás sesiones participó en múltiples formas con votaciones, intervenciones o votaciones intermitentes al principio o al final; en el cuarto periodo solo se cuestionó una sesión en la que estuvo presente.

---

<sup>23</sup> Folios 342 a 375 cuaderno 2.

Concluyó que en cuatro periodos de sesiones, esto es, en dos años, solo ha tenido dos inasistencias injustificadas por lo tanto ha cumplido de forma rigurosa, juiciosa y destacada la labor como congresista.

Señaló por otra parte que como ciudadana considera que es perfectamente constitucional, legal y lógico que no se acepte el mero registro de asistencia. Informó que han tratado desde el Congreso de la República de subsanar el vacío legal existente frente a lo que debe entenderse por asistencia y para ello presentó un proyecto y apoyó otros en ese sentido, pero ninguno fue aprobado, por lo que corresponde al Consejo de Estado darle el alcance correspondiente, manifestando al respecto que el criterio establecido por esta Corporación se ajusta a la Constitución.

**El apoderado de la accionada** consideró que está en construcción la jurisprudencia frente a la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda y el verbo rector que allí se utiliza no puede entenderse en el sentido lato de inasistir, sino que se trata de hacer presencia y además deben existir otros elementos probatorios de la prueba del cumplimiento del congresista.

Hizo referencia a los testimonios recaudados en el proceso y a lo explicado por el Secretario General del Senado de la República acerca de la manera como se realizan las sesiones y se verifica la asistencia de los senadores, por lo que consideró importante tener en cuenta la práctica común. Por último, solicitó se valore la responsabilidad subjetiva, pues ni en la interpretación más estricta puede configurarse la causal en el caso concreto, dado que el demandante le está dando un alcance diferente, en la medida que no cabe discusión sobre lo previsto por el artículo 138 de la Constitución; recordó que en la contestación de la demanda hizo una relación frente a cada una de las sesiones cuestionadas por el actor, para concluir que la senadora no incurrió en la causal de pérdida de investidura.

## **II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1.- Competencia**

Esta Sala Dieciocho Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para conocer en primera instancia de la presente solicitud de pérdida de investidura, con base en lo previsto por los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996, el artículo 2° de la Ley 1881 de 2018 y el Acuerdo 011 del 31 de enero de 2018 proferido por la Sala Plena de esta Corporación.

## **2.- Procedibilidad de la acción de pérdida de investidura**

Está acreditado con la copia del formulario E-26 SE<sup>24</sup> del 9 de marzo de 2014, que contiene el consolidado nacional de elecciones del Senado de la República, que la señora Claudia Nayibe López Hernández fue elegida Senadora por el partido Alianza Verde, para el periodo constitucional 2014-2018.

Para ello, el actor también aportó copia de la Resolución nro. 3006 del 17 de julio de 2014, proferida por el Consejo Nacional Electoral, *“Por medio de la cual se declara la elección de Senado de la República para el periodo 2014-2018 y se ordena la expedición de las respectivas credenciales.”*<sup>25</sup>

En consecuencia, la demandada es sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de investidura.

## **3.- La causal de pérdida de investidura invocada:**

Se le atribuyó a la demandada la causal prevista en el numeral 2° del artículo 183 de la Constitución Política, que dispone:

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

*(...)*

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

*(...)*

---

<sup>24</sup> Folios 43 a 64 cuaderno 1. Específicamente el folio 50.

<sup>25</sup> Folios 21 a 42 cuaderno 1.

*PARAGRAFO. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor. [...]*”.

### **3.1. Elementos para que se configure la causal:**

Acorde con la norma constitucional citada, para que se estructure la causal deben estar reunidos los siguientes elementos: (i) la inasistencia del congresista; (ii) que se trate del mismo período de sesiones; (iii) que la inasistencia ocurra en seis (6) reuniones plenarias y en ellas se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, y (iv) que no medie fuerza mayor.

En el mismo sentido, el artículo 296 numeral 6º de la Ley 5 de 1992<sup>26</sup> establece como causal de pérdida de investidura “(...) *la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura,*” agregando el párrafo primero que la causal no tendrá aplicación cuando medien circunstancias de fuerza mayor.

### **4. Análisis del caso:**

Teniendo en cuenta lo debatido en el proceso, esta Sala Especial de Decisión observa que las partes están de acuerdo en que, para que se configure la causal alegada, deben concurrir los elementos atrás descritos. No obstante, difieren específicamente en dos aspectos, de conformidad con los cuales considera el demandante que la congresista incurrió en la causal de pérdida de investidura.

El primero de ellos hace referencia a lo que debe entenderse por “*período*”, ya que, mientras el demandante considera que éste coincide con la legislatura que inicia el día 20 de julio y concluye el 20 de junio del año siguiente en sesiones ordinarias, la demandada estima que cada legislatura se compone de dos períodos, a saber: el primero inicia el 20 de julio y concluye el 16 de diciembre de cada año; el segundo inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio del año siguiente.

La segunda diferencia radica en el alcance que contiene la expresión “*asistir*”, ya que, mientras el demandante destaca dentro de ella la permanencia en el recinto desde el inicio y hasta el final de la sesión respectiva para el cumplimiento de los

---

<sup>26</sup> “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*”

deberes constitucionales, que pueda verse reflejada en todas las votaciones nominales, la demandada observa que la intervención y la votación son formas de acreditar la presencia y que, dada la dinámica de las labores en el Congreso, ello demuestra suficientemente que la congresista ha cumplido con los deberes que le impone la Constitución.

Teniendo entonces en cuenta que son éstas las diferencias planteadas en el presente asunto, la Sala se detendrá en el análisis de las mismas, para pronunciarse en el caso concreto.

#### **4.1. El periodo de sesiones**

##### 4.1.1. La posición del demandante:

El actor señaló en la demanda: *“(...) del total de las sesiones ordinarias realizadas entre el 20 de julio de 2015 y el 16 de diciembre de 2015 en el que se votaron proyectos de ley y/o actos legislativos, Claudia Nayibe López Hernández inasistió un total de 16 veces sin que se diera una excusa válida para su ausencia o retiro de las plenarios respectivas (...);”*<sup>27</sup> no obstante las fechas indicadas, el demandante relaciona dentro del mismo periodo posibles ausencias ocurridas en el primer semestre del año 2016.<sup>28</sup>

Por su parte, en el escrito aportado en la fecha de la audiencia para alegar de conclusión expuso: *“(...) el Acto Legislativo 1 de 1979 que consagró la pérdida de investidura por faltar a sesiones plenarios en las que se votaran proyectos fue más claro y evidente al disponerlo con el siguiente tenor literal: “2.º Faltar en un mismo periodo legislativo anual (...), a su turno el artículo 138 de la constitución precisa: ‘(...) El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias durante dos periodos por año (...).’ De lo que se deduce que el “periodo de sesiones” ordinario está acompañado de dos periodos por año, no que cada periodo que compone la legislatura sea un periodo de sesiones para computo de la causal (...).”*<sup>29</sup>

##### 4.1.2. La posición de la demandada:

---

<sup>27</sup> Folio 1 cuaderno 1.

<sup>28</sup> 20 de abril de 2016, 4 de mayo de 2016, 18 de mayo de 2016, 15 de junio de 2016 y 16 de junio de 2016.

<sup>29</sup> Folio 324 cuaderno 2.

Tanto la senadora demandada como su apoderado argumentaron que es necesario diferenciar entre un periodo y una legislatura, ya que en los términos del artículo 138 de la Constitución una legislatura se compone de dos periodos de sesiones; por lo tanto, la única interpretación válida es considerar que las seis (6) sesiones que predica el numeral segundo del artículo 183 de la Constitución deben corresponder con alguno de los dos periodos que integran cada legislatura, y en este caso el demandante se contradice, pues reporta sesiones de diferentes periodos.

#### 4.1.3. La posición del Ministerio Público:

El señor Agente del Ministerio Público adujo que las sesiones ordinarias son las que se efectúan por derecho propio entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, por lo que estos dos periodos ordinarios se encuentran siempre comprendidos dentro de una misma legislatura, como lo refiere el artículo 183 Constitucional.

#### 4.1.4. El análisis de la Sala:

Para dilucidar entonces este punto, la Sala considera necesario citar el texto del artículo 138 de la Constitución Política que dispone: *“El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.(...)”*

En ese sentido, atendiendo la literalidad de la norma constitucional vigente, se desprende que una legislatura está compuesta por dos periodos y que el primer periodo de sesiones ordinarias va del 20 de julio al 16 de diciembre, mientras que el segundo periodo comprende desde el 16 de marzo al 20 de junio.

Al respecto, se observa que la jurisprudencia de la Corporación ha sido pacífica sobre lo que debe entenderse por *“periodo”* cuando se examina la causal de pérdida de investidura contenida en el ordinal segundo del artículo 183 de la Constitución Política, particularmente en lo que se relaciona con las sesiones ordinarias, estableciendo sobre el particular que cada legislatura se integra de dos períodos.

Es así como en la sentencia del 1 de agosto de 2017, se dijo lo siguiente:<sup>30</sup>

*“[...] 32. El segundo elemento de la causal de pérdida de investidura es que la inasistencia ocurra en el mismo periodo de sesiones. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 5 de 1992, las sesiones del Congreso se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.*

*32.1. Las sesiones ordinarias son las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones definidas en el artículo 114 de la Constitución, el cual refiere al ejercicio del poder constituyente derivado, la función legislativa y el control político sobre los actos de la administración. Dos periodos de sesiones ordinarias componen una legislatura.<sup>31</sup>[...]”<sup>32</sup>*

Desde esta perspectiva, no observa la Sala que sea procedente asimilar el período de sesiones ordinarias con la legislatura anual, pues encuentra claras las expresiones del artículo 138 Constitucional, cuando define que cada una de éstas se compone de dos períodos; el primero de los cuales comienza el día 20 de julio y concluye el día 16 de diciembre, y el segundo que comienza el día 16 de marzo y concluye el día 20 de junio del año siguiente.

Así al parecer lo entiende también el demandante, pues su demanda incurre en la inconsistencia de señalar que el primer periodo se extiende desde el día 20 de julio y hasta el día 16 de diciembre del año 2015, no obstante que con posterioridad, y en el cuadro en el cual relaciona las inasistencias, incluya

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de agosto de 2017. Expediente radicación nro. 11001-03-15-000-2014-00529-00 (PI). C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>31</sup> Constitución Política, artículo 183. *“El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio”.*

<sup>32</sup> Téngase en cuenta que en la aclaración de voto presentada en dicha providencia por la Consejera de Estado Rocío Araújo Oñate, expuso lo siguiente: *“(...) No resulta posible desconocer las distintas modalidades de sesiones al momento de dar alcance al precepto constitucional, si se tiene en cuenta que éste trae como supuesto fáctico la inasistencia a seis (6) reuniones plenarias, sin que haga diferenciación alguna sobre el carácter, ordinario, extraordinario o especial de las reuniones, clasificación que se encuentra contenida en el mismo texto constitucional, estableciendo como único requisito que éstas sean en el mismo periodo. // Encontrándose, en consecuencia, debidamente regulado por el mismo constituyente qué se entiende por “período” y la existencia de únicamente dos períodos claramente definidos en una misma legislatura, no existe alguna razón de orden jurídico para que el intérprete de la norma constitucional que consagra la causal de pérdida de investidura se abstenga de contabilizar la inasistencia de un congresista a una sesión extraordinaria o especial que se convoque en uno de los períodos de sesiones del congreso en el que, en términos de la Corte Constitucional “se inicie, prosiga o culmine un proceso legislativo.”*

sesiones que corresponden al primer semestre del año 2016.

#### 4.1.5. La conclusión y su incidencia en el proceso:

Por lo dicho concluye la Sala que cada legislatura ordinaria se compone de dos periodos y, por lo tanto, la prohibición contenida en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución exige la inasistencia del congresista a seis (6) sesiones en cualquiera de ellos; por ende, no puede computarse una legislatura -que comprende dos periodos – como uno solo.

Conforme con lo planteado, las sesiones que serán objeto de análisis, según lo señalado por el actor, serán las siguientes:

- En la legislatura que transcurre entre el día 20 de julio de 2015 y el día 20 de junio de 2016:

En el primer periodo: sesiones del 19 de agosto, 9 de septiembre, 30 de septiembre, 13 de octubre, 3 de noviembre, 10 de noviembre, 19 de noviembre, 9 de diciembre, 10 de diciembre, 14 de diciembre y del 16 de diciembre; es decir, 11 sesiones, todas ellas en el año 2015.

En el segundo periodo: sesiones del 20 de abril, 4 de mayo, 18 de mayo, 15 de junio, 16 de junio; es decir, 5 sesiones en este periodo, todas ellas en el año 2016.

- En la legislatura que transcurre entre el día 20 de julio de 2016 y 20 de junio de 2017:

En el primer periodo: sesiones del 27 de julio, 6 de septiembre, 5 de octubre, 17 de noviembre, 30 de noviembre, 5 de diciembre, 13 de diciembre, 14 de diciembre, 15 de diciembre; estas son, 9 sesiones del mismo periodo, todas ellas en el año 2016.

En el segundo: sesión del 17 de mayo de 2017.

## **4.2. La asistencia a las sesiones:**

### 4.2.1. La posición del demandante:

Estima el actor que, para que sean tenidas en cuenta las asistencias de los senadores a las sesiones plenarias, ellos no solo deben estar presentes sino también votar la totalidad de los asuntos que se sometan a votación cuando se trate de los proyectos de acto legislativo, de ley o las mociones de censura, pues solo de esta manera se garantiza el cumplimiento de sus funciones; de lo contrario se debe computar su conducta como inasistencia.

#### 4.2.2. La posición de la demandada:

Consideró tanto la Senadora demandada como su apoderado que el actor pretende que se amplíe la causal señalada en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política y por esa vía modificar el verbo rector de inasistir por los de no votar, votar parcialmente o ausentarse transitoriamente, lo que es equivocado, pues pretender que el congresista permanezca en la totalidad de la sesión desnaturaliza el alcance de la obligación y desconoce el principio *pro homine*, ya que se trata de un régimen sancionatorio.

#### 4.2.3. La posición del Ministerio Público:

Sostiene el señor Agente del Ministerio Público que, en un sentido armónico, debe entenderse que la causal se configura en aquellos casos en donde el congresista no asiste o que, asistiendo, no participa en el proceso de votación; proceso que no solo se constituye con el acto material de votar, sino adoptando otras decisiones, como por ejemplo abstenerse de votar en aquellos asuntos que así lo determine la bancada del partido o votando la mayoría de los proyectos debatidos. Agrega que una interpretación contraria vulnera los principios universales *pro homine* y *pro libertatis*.

#### 4.2.4. El análisis de la Sala:

Atendiendo las expresiones de las partes y del ministerio público, es importante destacar lo que ha dicho la Corporación en relación con el alcance que tiene la *inasistencia a las sesiones*, la cual es esencial para la configuración de la causal.

Refiriéndose al significado de inasistir, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en providencia del 1º de agosto de 2017, luego de señalar las distintas formas en que podía interpretarse la disposición que la

consagra, concluyó que está relacionada estrechamente con el momento de la votación, así: <sup>33</sup> “(...) 31. *Recapitulando, la Sala precisa que, para efectos de analizar la pérdida de investidura, la palabra ‘inasistencia’ debe articularse con la expresión ‘en las que se voten’ que aparece en la misma norma y, para efectos probatorios es igualmente indispensable tomar en consideración el tipo de votación realizada: ordinaria, secreta o nominal. (...).*”

Cabe destacar que ello es así precisamente por cuanto la causal de la pérdida de investidura fue establecida para evitar lo que se conoce como *ausentismo parlamentario*, de conformidad con el cual algunos congresistas se limitaban a registrarse para las sesiones y luego se retiraban del recinto, omitiendo el deber fundamental que tienen de participar en la conformación de la voluntad del Congreso de la República que, como representante del pueblo, tienen a su cargo la delicada misión de expedir los Actos Legislativos y las leyes, así como de ejercer el control político sobre los actos del gobierno.

Sobre el particular, la sentencia de la Sala Novena Especial de Decisión señala:<sup>34</sup> “(...) *La causal de pérdida de investidura invocada por el accionante fue incorporada en el articulado de nuestra Carta Política con la intención expresa de combatir el llamado “ausentismo parlamentario” retomando una vieja iniciativa que había sido prevista en el malogrado Acto Legislativo número 1 de 1979.// Busca igualmente garantizar la participación de los miembros del Congreso en las sesiones plenarias en las cuales van a adoptarse las decisiones más trascendentales, como son los actos reformativos de nuestra Carta política, la expedición de las leyes y el ejercicio del control político a través de la moción de censura. (...).*”

Se observa así mismo de la declaración rendida por el Senador Oscar Mauricio Lizcano Arango, quien fuera el Presidente del Congreso en la legislatura 2016 – 2017, que el *ausentismo parlamentario* fue una de sus preocupaciones cuando desempeñó el encargo, razón por la cual estableció una serie de mecanismos para evitar que ello se presentara. En su declaración dijo el Senador:<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de agosto de 2017. Expediente radicación nro. 11001-03-15-000-2014-00529-00 (PI). C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>34</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Sentencia del 5 de marzo de 2018. Expediente radicación número 11001031500020180031800. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>35</sup> Folios 195 y 196 cuaderno 1.

*“[...] yo de hecho luche contra la, contra el ausentismo muy fuertemente en mi sesión, publicaba quienes asistían, quienes no asistían, hacía digamos varias cosas ahí; que hacíamos, teníamos una aplicación, bueno muchas otras cosas que hicimos (...).*

*(...) yo sí le puedo decir que nosotros pudimos aumentar la asistencia al Congreso, no tanto en términos de la asistencia, porque todo el mundo va, todo el mundo se registra pero muchas veces se van de la sesión, pero si pudimos aumentar la permanencia que era el indicador que yo más mantenía y como aumentaba la permanencia, pues por ejemplo cuando los martes debates, yo a las diez de la noche llamaba lista o a las nueve de la noche llamaba lista, entonces eso me permitía, pues me llamaban escuelero y me eche varios enemigos pero digamos que yo lograba hacer llamado a lista digamos durante varias sesiones para verificar y comparar los niveles de permanencia de la gente y eso me permitía subirlo a las redes sociales y al Congreso y lo mismo todos los proyectos de Ley cuando yo fui Congresista yo diría que la mayoría de los proyectos de Ley fueron votados muchos de manera nominal lo que permitía también hacerles seguimiento a quien seguía y quien no, eso nos fue muy útil y yo diría que en mi año como presidente pues realmente se acabó mucho el tema de ausentismo y se aumentó mucho el nivel de permanencia porque lo que pasaba era que, eso no debería ser así, pero yo cuando llegue veía que la gente, pues algunos se iban los miércoles muy temprano, no en específico, si no de manera general.*

*(...)*

**PREGUNTADO:** *Es decir Senador que cuando usted fue presidente el control que ejercía sobre la asistencia estaba dado en primer término porque pues la gente se registraba, segundo término porque el orden del día lo votaba nominalmente. **CONTESTÓ:** Nominalmente, si señor. **PREGUNTADO:** En tercer término porque usted tomaba asistencias periódicas, le decía al señor secretario que tomara asistencias y en último lugar porque en el momento de hacer las votaciones si bien no todas eran nominales, usted se encargaba de hacer un registro así fuera de una entre cinco la hacía nominal para que quedara la constancia de la presencia de las congresistas que estaban asistiendo a la votación. **CONTESTÓ:** Así es. [...]*

De todo lo dicho se desprende entonces que la participación en la votación, si bien no es lo mismo que la asistencia, se constituye en un elemento esencial de ella, pues es precisamente el propósito del constituyente que el congresista se exprese en los asuntos que son vitales para la democracia, razón de ser de su elección. En cada una de las sesiones en las cuales se someten a votación proyectos de Acto legislativo, de ley, o mociones de censura, la voluntad del Congreso se constituye de forma colectiva, con la participación dinámica de los representantes del pueblo en el recinto, por lo que su intervención al momento de votar se hace obligatoria y necesaria para atender el mandato principal que se delegó a cada congresista en las urnas.

Bajos estos presupuestos, para determinar entonces el alcance que tiene la votación en la conformación de la causal de pérdida de investidura, conviene señalar, siguiendo lo dicho por la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de

Investidura en su providencia reciente<sup>36</sup>, que “(...) dada la dinámica que es propia de la actividad parlamentaria, debe entenderse que ese deber de asistir a las sesiones plenarias del Congreso en la cuales se van a votar proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura, **no es sinónimo de permanencia sino de presencia**. En ese sentido, ese deber ha de ser interpretado con cierta flexibilidad, pues obviamente no implica que un congresista no pueda retirarse por momentos del recinto en donde tiene lugar la sesión plenaria, siempre y cuando ello no lo lleve a desatender los propósitos de la convocatoria, que se encuentran precisados al aprobarse el orden del día y que, en el caso de los proyectos de acto legislativo o de ley, han sido anunciados en sesión anterior. (...)” (destacado en la providencia).

Para entender la dinámica que es propia de la actividad parlamentaria en las sesiones plenarias, la forma en la que se constata la asistencia de los senadores y se surten las votaciones, es pertinente transcribir apartes de lo que informaron los testigos citados a este proceso:

El Senador Oscar Mauricio Lizcano Arango narró:<sup>37</sup>

*“[...] es normal que la gente este entrando y saliendo de las sesiones a atender un medio de comunicación o atender una persona, (...), mucha gente inclusive está en el salón contiguo, así funciona la costumbre y suena una campana, allá se suena una campanita y la gente viene a votar, inclusive mucha gente tiene sus oficinas, lo está viendo por televisión y cuando hay votación pues uno los ve que la gente llega corriendo a votar y así es digamos como la práctica parlamentaria.*

*(...) es una práctica parlamentaria porque también mucha veces la gente cuando siente que con el si no alcanzan a ganar o con el no, entonces se salen para desbaratar el quorum y dañar los proyectos, es una forma de oponerse a los proyectos, salirse del recinto porque usted no puede tener las mayorías para un proyecto pero si no hay quorum no se puede votar, entonces los Congresistas juegan no solamente con el si, el no, sino que también juegan con salirse, es muy común que la gente se salga para no votar los proyectos para hundirlos por trámite porque hay veces que ellos calculan, si usted tiene un voto que es voto simple, entonces necesita 32 votos contra 25 pues va 51, ese proyecto de Ley pasaría, pero si se salen dos el no por ejemplo, entonces claramente hunden el proyecto, entonces es común y en eso si yo lo quiero decir acá, es muy común que en el Congreso la gente se salga para no votar proyectos de Ley para que no haya votación, ósea para hundir el proyecto o inclusive para aplazarlo y en eso si juegan todos los Congresistas, o sea ese si es un juego normal y es una costumbre parlamentaria [...]”*

A su vez el Secretario General del Senado de la República Juan Gregorio Eljach

---

<sup>36</sup> Eiusdem.

<sup>37</sup> CD audiencia de pruebas.

Pacheco explicó:<sup>38</sup>

*“[...] hay un registro electrónico, así se llama que queda en un sistema de una tecnología de la empresa Bosch, queda registrado y se puede imprimir inmediatamente, sale exactamente quienes se registraron con su huella y quienes no, o sea quien estaba presente al momento de la apertura de la sesión y quien no estaba presente con posterioridad a ese momento inicial pueden llegar dentro de la hora o más tarde, eso no tiene ninguna consecuencia dentro de la plenaria lo importante es que se registran y los que asisten son los que están allí en el registro electrónico, hay excepcionalmente algunas oportunidades en que las votaciones no se hacen por el registro electrónico, el registro electrónico dice vota si o vota no, no hay otra opción y entonces allí en el registro y en los impresos que se sacan queda establecido si voto si o si voto no, pero voto en todo caso, hay unas oportunidades bastantes escasas en que a mí me toca advertir que el Senador X vota manual que es muy frecuente, porque están fuera de su sitio, entonces no puede poner la huella en un huellero diferente o porque están allá afuera en la puerta o porque vienen llegando, o porque han salido al salón previo al recinto o por alguna circunstancia, a veces quiere que quede registrado como votaron para que sus seguidores lo vean por ejemplo, entonces Secretario voto por el sí en forma manual déjeme la constancia, entonces uno deja la constancia, esas constancias quedan en el audio, quedan en los videos y además se elevan al acta de la correspondiente plenaria, o sea coinciden,(...).*

*(...) entonces con la regla general los Senadores a instancia del señor Presidente que los culmina a que voten, entonces ellos proceden a votar en el sentido que quieran, la advertencia es que la Ley quinta establece que no puede abstenerse de votar en principio, salvo que el señor Presidente lo autorice a no votar y hay unas causales específicas para no votar, es decir, estando presente habiendo asistido puede suceder excepcionalmente que no, que no vote, por ejemplo un Senador se fue en comisión al exterior, de hecho en la resolución que lo autoriza se establece que se vera de excusa válida para no votar por razones obvias, que halla presentando una excusa escrita en cualquier medio para advertir con anticipación suficiente que no va estar en esa sesión por las razones que la Ley permite, que se le haya probado un impedimento que es frecuente, entonces están presentes, han votado otras cosas pero de repente presenta un impedimento porque hay un tema que le genera conflicto de intereses, entonces al aprobársele el impedimento suyo está estableciéndose que no tiene por qué votar ni no, ni si, entonces queda, no aparece votando en el registro electrónico, lo que si aparece en el acta es quien fueron los que presentaron impedimento y a quienes se le aprobaron.*

*(...) transcurre la sesión hay una norma que dice que toda votación no puede superar los 30 minutos, entonces se abre el registro, en la práctica, bueno se va a votar el artículo 15 de x proyecto, entonces el Presidente, se abre la votación, abra el registro señor Secretario, es la frase usual, entonces electrónicamente se abre el registro y todos quedan habilitados para poner su huella y votar, y en la pantalla votan sí o no y en las pantallas nuestras y en el tablero para el público ahí va a apareciendo y va apareciendo votaron cinco, siete, diez y va aumentando en la medida en el que van votando, a veces unos votan si y después entienden que debieron votar no, entonces se ve que cambian porque como no se ha cerrado la votación la persona puede cambiar el sentido de su voto las veces que quiera, no hay ningún problema; si pasa media hora y no se ha terminado, o no hay gente para, o no hay, hay Senadores que todavía no han votado o no están presentes se cierra la votación y el resultado es el que está allí, el que dicen las pantallas, ahí no hay ninguna alternativa, incluyendo los electrónicos y los manuales, si se logra la votación suficiente pues entonces en*

---

<sup>38</sup> CD audiencia de pruebas. Folios 307 a 315 cuaderno 2.

*el sentido que sea, se da por aprobado o se da por negado y se continua con la misma dinámica, con la misma mecánica más bien en los otros proyectos, en los otros artículos en las otras partes de los proyectos hasta llegar al final que es el título y si tiene la voluntad de que se convierta en Ley o que pase a la otra Cámara, es como el panorama general de las votaciones.*

*(...) **PREGUNTADO:** Es entonces posible que un Senador se encuentre físicamente en el auditorio y no aparezca registrado como presente. **CONTESTÓ:** Claro, es muy frecuente Magistrado, porque en un hipotético caso, ya han pasado veintiocho minutos de los treinta y no alcanzó a sentarse en su asiento y no alcanzó a manifestar su voto y el Presidente como la votación no fue suficiente quedamos en quorum deliberatorio no se puede seguir deliberando, ni votando, entonces la levanta; pero ahí llego, ahí estuvo; es más hasta se puede registrar después de haberlo uno visto allí que estaba y ellos le hacen a uno la seña que uno los está viendo allí que ahí estaban físicamente (...)*

*(...) es frecuente que los Senadores entren y salgan a veces sin haberse registrado entran y salen, allá hay un salón previo al recinto y ahí atienden asuntos de su trabajo o atienden líderes o se reúnen allá afuera con sus bancadas o con sus ministros y luego ingresan y están así, entran y salen, lo que permite ver, lo hemos visto mucho que no todo Senador vota todos los artículos del mismo proyecto, votan unos si y otros no, [...].”*

Atendiendo la disposición que regula la pérdida de la investidura por la causal que se invoca y la práctica en el Congreso de la República, para resolver en el presente caso es dable tener en cuenta lo que ha expresado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, haciendo alusión no solo a la necesidad de que las causales que se invoquen en materia de pérdida de investidura sean taxativas; sino también sobre la facultad que tiene el juzgador de interpretarlas, así:<sup>39</sup>

*“[...] 14. La pérdida de investidura de congresista, es una institución constitucional, de carácter sancionatorio, tendiente a preservar la dignidad del Congreso. Por su severidad y celeridad, esta institución debe estar rodeada, en su aplicación, de todas las garantías que el Estado Social de Derecho proclamado por la Constitución de 1991, tiene previstas para la protección de los derechos fundamentales de las personas sujetas a investigación<sup>40</sup>.*

*15. Entre esas garantías se destaca el principio de taxatividad, por virtud del cual se precave, de una parte, que sean sólo las conductas que la Constitución incluye como constitutivas de las causales de pérdida de investidura, las que puedan dar lugar a este juicio de reproche y, de otra, que el juez esté sometido al imperio de la ley de manera exclusiva y que, en consecuencia, deba abstenerse de crear causales de pérdida de investidura, aún en los eventos en los cuales se pueda concluir que un congresista incurrió en una conducta*

---

<sup>39</sup> Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de agosto de 2017. Expediente radicación nro. 11001-03-15-000-2014-00529-00 (PI). C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de julio de 1999, rad. AC-7715.

*contraria a la ética*<sup>41</sup>.(...)

*16. No obstante, la taxatividad que se predica de las causales de pérdida de investidura no enerva la posibilidad de que el juez de lo contencioso administrativo las interprete pues el derecho, en tanto está dado a través del lenguaje, no tiene un contenido semántico unívoco; por el contrario “es susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos que pueden generar diversas interpretaciones o significados”<sup>42</sup>, los cuales deben ser dilucidados por el juez a fin de establecer el alcance de la norma en un caso concreto y de dotar de unidad, coherencia, claridad y previsibilidad al ordenamiento jurídico. [...]”*

Con fundamento en lo anterior y destacando el contenido normativo de lo previsto por el artículo 133 de la Constitución,<sup>43</sup> así como los deberes de los congresistas,<sup>44</sup> su representación de la voluntad popular y la importancia de las sesiones plenarias en la que se voten los proyectos de acto legislativo o de ley o las mociones de censura (artículo 135 ordinal 9 Constitución Política), para esta Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura el término asistir debe ser interpretado de manera que garantice el cumplimiento de la función principal a cargo de los congresistas, que consiste precisamente en hacer parte del proceso de formación de la voluntad del Congreso de la República en asuntos que, como los indicados, son fundamentales en el desarrollo de una democracia. Ello sin que se entienda que su participación le exija necesariamente votar **todo** lo que se discuta en una sesión plenaria, puesto que, como bien lo señala el señor Agente del Ministerio Público, dicho deber no se agota solo con la votación, sino que también se extiende a la presentación de proposiciones y general a la participación activa en las sesiones plenarias, dentro de la dinámica que significa hacer parte de un cuerpo colegiado de representación popular.

Y ello es así, porque la dinámica parlamentaria permite ver que es probable que un congresista, no obstante encontrarse en el debate, puede ser que no registre en algún momento su voto; lo que podría dar lugar a una falta, pero no a la pérdida

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de agosto de 2015, rad. 11001-03-15-000-2015-00872-00(PI).

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-053 de 2015.

<sup>43</sup> El artículo 133 de la Constitución dispone:

*“ARTICULO 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.*

*El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”*

<sup>44</sup> Dentro de los deberes que prevé la Ley 5 de 1992, se encuentra el de asistir a las sesiones del Congreso en pleno, a las Cámaras legislativas y a las Comisiones de las cuales forman parte.

de la investidura, si ha contribuido eficazmente a la conformación de la voluntad del Congreso de la República para la expedición de Actos Legislativos y de leyes y el control político al gobierno.

Ahora bien, del contenido de los artículos 89 y 83 de la Ley 5 de 1992<sup>45</sup>, se advierte que la formación de la voluntad congresal está constituida por varios elementos, estos son, el llamado a lista, cuya consecuencia es la conformación del quorum deliberatorio; el voto, que surge de la deliberación y discusión de los asuntos dentro del recinto del Senado y, uno temporal que indica cuándo deben efectuarse las sesiones; por lo que resulta indiscutible que lo que espera el legislador orgánico es que los congresistas estén presentes y participen en las discusiones, deliberaciones y votaciones de los proyectos de ley, de los actos legislativos y de las mociones de censura.

Conforme lo ha dicho esta Corporación en las dos sentencias que ya se han señalado con anterioridad, la votación es un indicador de la presencia del congresista en la conformación de la voluntad del Congreso, y tal vez el más importante, pero no es el único; con él es posible configurar *presunciones* que, no obstante, pueden ser desvirtuadas, si se acredita por ejemplo que no estuvo en una votación ordinaria, no obstante encontrarse registrado, o que estuvo en una votación nominal, pese a no aparecer su voto en los registros.

En ese sentido, y según se indicó con anterioridad, asistencia no puede ser sinónimo de permanencia sino de presencia, que le exige la participación en la conformación de la voluntad legislativa, cuando se trata de someter a su consideración los proyectos de Acto Legislativo, leyes o mociones de censura.

---

<sup>45</sup> **Artículo 83.** Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas. Los días miércoles de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo cuya discusión estuviere cerrada y sometida a consideración de las plenarias. No obstante, los demás días serán igualmente hábiles para adoptarse tales decisiones, siempre que mediere una citación oportuna y expresa a cada uno de los integrantes de la respectiva Corporación legislativa. Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas. La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación de la Corporación respectiva. Las sesiones de las Comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarias de la Cámara respectiva.

**Artículo 89.** 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.

#### 4.2.5. La conclusión y su incidencia en el proceso:

Teniendo entonces en cuenta que la presencia de un congresista en el recinto durante las sesiones en las cuales se someta a votación proyectos de Acto Legislativo o de leyes, o mociones de censura, exige que esté acreditado que ha participado en la formación de la voluntad del Congreso de la República, la Sala de Decisión analizará para el caso presente si la Senadora Claudia Nayibe López Hernández ha cumplido con el deber que le impone la investidura, en los siguientes términos:

#### **Legislatura 2015- 2016:**

#### **Primer periodo demandado 20 DE JULIO DE 2015 AL 16 DE DICIEMBRE DE 2015:**<sup>46</sup>

1. **Sesión del 19 de agosto de 2015:** Gaceta nro. 808 de 2015. Acta nro. 10 de 2015.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del Senado de la República en la que se votó el Proyecto de Ley número 24 de 2014 y tres impedimentos. La votación fue nominal.

**La senadora voto:** la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 24 de 2014; artículos 1, 2, 4, 9, 13, 15, 16, 18, 19, 23, 24, 25 y 29 como están en la ponencia del proyecto de ley; artículo 3 con la proposición modificatoria, artículo 5 con la modificación, 6 con la modificación, 7 con la proposición sustitutiva, 8 con la modificación, 10 con la proposición sustitutiva, 11 con la proposición sustitutiva, 12 con la proposición eliminatoria, 14 con la modificación, 17 con la modificación, 20 con la modificación, 22 con la modificación, 26 con la proposición sustitutiva y 27 con la modificación al proyecto de ley 24 de 2014; eliminación del art. 28 al proyecto de ley 24 de 2014; proposición de eliminación del art. 21 al PI. 24 de 2014; dos artículos nuevos propuestos y dos impedimentos.

---

<sup>46</sup> Consulta realizada el 21 de marzo de 2018 en la página [www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta) y en el DVD enviado por la Secretaría General del Senado en la fecha del 23 de enero de 2018, visible a folio 154 del cuaderno 1.

En consecuencia se puede concluir que la senadora participó en las votaciones del proyecto de ley 24 de 2014, lo que se demuestra con la gaceta contentiva del acta de plenaria.

2. **Sesión del 9 de septiembre de 2015:** Gaceta nro. 867 de 2015. Acta nro. 16 de 2015.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del Senado de la República en la que se votó el informe de objeciones al Proyecto de ley número 113 de 2013 y cinco impedimentos del proyecto de ley 149 de 2015; la votación fue nominal.

La senadora votó el informe de objeciones al Proyecto de ley número 113 de 2013 y en consecuencia no se puede computar como inasistencia.

3. **Sesión del 30 de septiembre de 2015:** Gaceta nro. 934 de 2015. Acta nro. 21 de 2015.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República en donde se votó el proyecto de ley 149 de 2015. La votación fue nominal.

La senadora votó: la proposición positiva, el artículo 4, la modificación al artículo 7, el bloque del articulado, título y tránsito a la otra cámara. En consecuencia asistió y votó en esta sesión plenaria.

4. **Sesión del 13 de octubre de 2015:** Gaceta nro. 997 de 2015. Acta nro. 23 de 2015.

Se verifica que se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República en la que se votó el Proyecto de ley número 33 de 2015. La votación fue nominal.

En esta sesión pese a que la senadora contestó el llamado a lista, no participó en la votación y no registra excusa para no hacerlo, por lo tanto se computa como inasistencia. **Primera inasistencia en el periodo señalado.**

5. **Sesión del 3 de noviembre de 2015:** Gaceta nro. 14 de 2016. Acta nro. 26 de 2015.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República en la que se votó el Proyecto de acto legislativo número 04 de 2015. La votación fue nominal.

La senadora votó: la proposición sustitutiva al artículo 1; la proposición aditiva al artículo 2, el artículo segundo con las modificaciones a los incisos 3 y 4; la proposición sustitutiva al artículo 3 presentada por la Senadora Claudia Nayibe López Hernández; la reapertura artículo 1, el artículo 1 de la Subcomisión sin literal c) y el artículo 5 como está en la ponencia. Todos los impedimentos.

En consecuencia para esta Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura es claro que aunque la senadora demandada no votó el artículo 4 como está en la ponencia; el articulado, título y tránsito del acto legislativo discutido, sí participó en la votación de varios artículos del proyecto discutido y por ende esta sesión no se puede computar como inasistencia.

**6. Sesión del 10 de noviembre de 2015:** Gaceta nro. 15 de 2016. Acta nro. 28 de 2015.

Se verifica que se llevó a cabo sesión plenaria por parte del Senado de la República en la que se votó el informe de objeciones al proyecto de ley nro. 55 de 2014. La votación fue nominal.

**La senadora asistió y no votó; no registró excusa alguna para ello. Segunda inasistencia en el mismo periodo.**

**7. Sesión del 19 de noviembre de 2015:** Gaceta nro. 17 de 2016. Acta nro. 30 de 2015.

Hubo sesión plenaria por parte del Senado de la República y las votaciones fueron nominales y ordinarias.

Se votó de forma ordinaria: la proposición con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 48 de 2015; omisión de la lectura del articulado, excepto los artículos 10, 11,12, 18, 21, 30, 33, 44, 53, 63, 87, 88, 91, 92, 95, 97, 106, 115, 136, 144; el bloque del articulado, excepto los artículos 10, 11,12, 18, 21, 30, 33, 44, 53, 63, 87, 88, 91, 92, 95, 97, 106, 115, 136, 144; proposición

positiva con que termina el informe de ponencia proyecto de ley 168 de 2015; omisión de la lectura del articulado proyecto de ley 168 de 2015; articulado del proyecto, título y que el proyecto de ley aprobada sea ley de la República 168 de 2015; título del proyecto de ley número 49 de 2014 y que el proyecto de ley 49 de 2014 surta su trámite a la Cámara.

Votación nominal: Omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado del proyecto de ley número 164 de 2015 y el título y tránsito a la otra Cámara.

**La senadora no asistió.** Sin embargo el Secretario General del Senado informó lo siguiente: *“Constancia de que la Senadora Claudia López está cumpliendo misión oficial en Yopal debidamente autorizada (subrayamos) y por eso no está aquí, envía un mensaje para todos, un saludo para todos. Sí, es válido, con resolución inclusive.”*

En conclusión se trató de una excusa justificada que no se puede computar como inasistencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 90, numeral 2° de la Ley 5ª de 1992.<sup>47</sup>

**8. Sesión del 9 de diciembre de 2015:** Gaceta nro. 71 de 2016. Acta nro. 36 de 2015.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del Senado de la República. Hubo votación nominal y ordinaria.

Se votó lo siguiente de forma ordinaria: Informe de conciliación leído al proyecto de ley número 171 de 2015; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 25 de 2015; omisión de la lectura del articulado, el articulado del proyecto y el título del proyecto de ley número 25 de 2015; proyecto de ley 25 de 2015 surta su trámite a la otra Cámara; reapertura de los artículos 4°, 23 y 37 del Proyecto de ley número 72 de 2014; informe presentado por la subcomisión, exceptuando los artículos 4°, 11, 16, 77 y 114, sobre el proyecto de ley número 72 de 2014; omisión de la lectura de los artículos

---

<sup>47</sup> **“ARTÍCULO 90. EXCUSAS ACEPTABLES.** *Son excusas que permiten justificar las ausencias de los Congresistas a las sesiones, además del caso fortuito, la fuerza mayor en los siguientes eventos:*

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

2°, 12, 20, 37, 42, 44, 45, 47, 74, 75, 76, 79, 86, 88, 94, 95, 102 y 117 conciliados por la subcomisión, del proyecto de ley número 72 de 2014 y artículos 2°, 12, 20, 37, 42, 44, 45, 47, 74, 75, 76, 79, 86, 88, 94, 95, 102 y 117 conciliados por la subcomisión, del proyecto de ley número 72 de 2014.

Se votó de forma nominal: proposición sustitutiva al artículo 77 al proyecto de ley número 72 de 2014; artículo 77 como está en la ponencia del proyecto de ley número 72 de 2014; modificación al artículo 4 al proyecto de ley número 72 de 2014; artículos 16 y 21 como están en la ponencia del proyecto de ley número 72 de 2014; artículo 4 como está en la ponencia del proyecto de ley número 72 de 2014; la proposición aditiva al artículo 4; la proposición sustitutiva al artículo 114, los artículos 26 y 27 como están en la ponencia y el artículo 35 con la modificación al proyecto de ley; la eliminación del artículo 83 y el artículo 11 como está en la ponencia.

En la votación ordinaria se presume que votó, por atender el llamado a lista, pues no existe prueba en contrario.<sup>48</sup>

En la votación nominal la senadora demandada votó: la proposición sustitutiva al artículo 77 al proyecto de ley número 72 de 2014; el artículo 77 como está en la ponencia; la modificación al artículo 4 al proyecto de ley número 72 de 2014; artículos 16 y 21 como están en la ponencia del proyecto de ley número 72 de 2014; artículo 4 como está en la ponencia del proyecto de ley número 72 de 2014; la proposición aditiva al artículo 4; la proposición sustitutiva al artículo 114, los artículos 26 y 27 como están en la ponencia y el artículo 35 con la modificación al proyecto de ley; la eliminación del artículo 83. Votó todos los impedimentos.

En conclusión, la senadora solo dejó de votar en la votación nominal el artículo 11 como está en la ponencia, por lo tanto, no puede computarse como una inasistencia.

## **9. Sesión del 10 de diciembre de 2015:** Gaceta nro. 41 de 2016. Acta nro. 37 de

---

<sup>48</sup> Acorde con la sentencia de la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación proferida el 1 de agosto de 2017, como en las votaciones ordinarias por regla general, no es posible identificar a los congresistas votantes, deberá presumirse que sí asistieron a la sesión cuando atendieron el llamado a lista al inicio de la respectiva sesión. En el mismo sentido, en la sentencia proferida el 5 de marzo de 2018 por la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, el registro de asistencia es un hecho indicador que de encontrarse plenamente probado puede llegar a constituir un indicio de la asistencia efectiva del congresista a la sesión.

2015.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República. Hubo votación nominal y ordinaria.

Votación ordinaria: Informe de conciliación del proyecto de ley número 172 de 2015; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 118 de 2014; omisión de la lectura del articulado del proyecto de ley número 118 de 2014, articulado del proyecto como está en la ponencia excepto el artículo 8 del proyecto de ley número 118 de 2014; artículo 8 con la modificación presentada al proyecto de ley número 118 de 2014, artículo nuevo al proyecto de ley número 118 de 2014; articulado en bloque, título y que haga tránsito a la otra Cámara.

Votación nominal: Proposición de archivo al proyecto de ley número 80 de 2014; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley; omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, excepto los artículos 1°, 2° y 3° del proyecto; artículo 1 con la modificación al proyecto de ley número 80 de 2014; artículo 2 con la modificación al proyecto de ley número 80 de 2014; artículo 3 con las aditivas al proyecto de ley número 80 de 2014; bloque del articulado, título y tránsito a la Cámara al proyecto de ley número 80 de 2014 y proposición de alteración orden del día.

En la votación ordinaria se presume que, por atender el llamado a lista, la senadora votó, pues no existe prueba en contrario.

En la votación nominal la senadora votó: Proposición de archivo al proyecto de ley número 80 de 2014; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley; omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, excepto los artículos 1°, 2° y 3° del proyecto; artículo 2 con la modificación al proyecto de ley número 80 de 2014; artículo 3 con las aditivas al proyecto de ley número 80 de 2014; bloque del articulado, título y tránsito a la Cámara al proyecto de ley número 80 de 2014 y proposición de alteración orden del día.

Por consiguiente no puede contarse como una inasistencia, en tanto la senadora sólo dejó de votar un artículo de todo un proyecto de ley y de manera nominal votó todo el bloque, el título y que el proyecto haga tránsito a la otra cámara.

10. **Sesión del 14 de diciembre de 2015:** Gaceta nro. 39 de 2016. Acta nro. 38 de 2015.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del Senado de la República. Hubo votación nominal y ordinaria.

Votación ordinaria: Informe ya leído del texto rehecho que acoge la sentencia para subsanar los errores que detectó Corte Constitucional del proyecto de ley número 091 del 2011; informe en el cual se declaran fundadas las objeciones al proyecto de ley número 067 de 2014; artículo 11 con la modificación, al proyecto de ley número 72; reapertura del artículo 2 del proyecto de ley número 72 de 2014; proposición modificativa al artículo 2 del proyecto de ley número 72 de 2014; dos artículos nuevos al proyecto de ley número 72 de 2014.

Votación nominal: informe de conciliación al proyecto de Ley Estatutaria número 94 de 2015; informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015; artículo 6 con la proposición aditiva al proyecto de ley número 147 de 2015; artículo 6 como está en la ponencia; aditiva al artículo 21 al proyecto de ley número 147 de 2015; artículo 21 como está en la ponencia; bloque del articulado, título y tránsito del proyecto de ley número 147 de 2015; aditiva al artículo 11 del proyecto de ley 72 de 2014; bloque del articulado con modificación al artículo 117, título y tránsito a la otra cámara del proyecto de ley 72 de 2014.

En la votación ordinaria se presume que, por atender el llamado a lista, la senadora demandada votó, pues no existe prueba en contrario.

En la votación nominal la senadora votó el informe de conciliación al proyecto de Ley Estatutaria número 94 de 2015; informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015; artículo 6 como está en la ponencia del proyecto de ley número 147 de 2015; aditiva al artículo 21 al proyecto de ley número 147 de 2015; artículo 21 como está en la ponencia; bloque del articulado, título y tránsito del proyecto de ley número 147 de 2015 y la aditiva al artículo 11 del proyecto de ley 72 de 2014.

Por ende es posible concluir que aunque la senadora no votó nominalmente la proposición aditiva del artículo 6 del proyecto de ley número 147 de 2015, si

participó en el resto de la votación del mismo, y en lo concerniente al proyecto de ley 72 de 2014, el hecho de que no haya votado el bloque del articulado con la modificación del artículo 117, el título y tránsito a la otra Cámara no la sustrae de haber hecho parte de la votación de los demás componentes del proyecto, y por ello no podría concluirse que inasistió, pues está demostrado que estuvo presente y participó en el proceso de formación del proyecto debatido.

**11. Sesión del 16 de diciembre de 2015:** Gaceta nro. 91 de 2016. Acta nro. 40 de 2015.

Se verifica que se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República. Hubo votación nominal y ordinaria.

Votación ordinaria: omisión de la lectura del articulado del proyecto de ley número 120 de 2015; articulado, título y que surta su trámite en la Cámara el proyecto de ley número 120 de 2015; proposición positiva con que termina el informe del proyecto de ley número 45 de 2014; omisión de la lectura del articulado del proyecto de ley número 45 de 2014; articulado como viene en la ponencia del proyecto de ley número 45 de 2014; título y que surta su trámite en la Cámara el proyecto de ley número 45 de 2014; proposición positiva con que termina el informe al proyecto de ley número 45; articulado como viene en la ponencia del proyecto de ley número 45 de 2015; título y que surta su trámite en la Cámara del Proyecto de ley número 45 de 2015; proposición positiva con que termina el informe de ponencia al proyecto de ley número 60 de 2015; omisión de la lectura del articulado del proyecto de ley número 60 de 2015; bloque del articulado con las modificaciones propuestas al proyecto de ley número 60 de 2015; título del Proyecto de ley número 60 de 2015; proyecto de ley número 60 de 2015 y que sea ley de la República; proposición positiva con que termina el informe de ponencia proyecto de ley número 40 de 2014; omisión de la lectura del articulado del proyecto de ley número 40 de 2014; articulado con la proposición aditiva al artículo 3 del proyecto de ley número 40 de 2014; título y que haga tránsito a la Cámara el proyecto de ley número 40 de 2014; título y tránsito a la Cámara del proyecto de ley número 16 de 2015; proposición con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 93 de 2015; omisión de la lectura del articulado excepto los artículos 2°, 7°, 10, 18, y uno nuevo del proyecto de ley número 93 de 2015; articulado como está en la ponencia del proyecto, excepto los artículos 2, 7°, 10, 18, y uno nuevo del proyecto de ley número 93 de 2015; los artículos 2, 7, 10 y 18

con las modificaciones propuestas al proyecto de ley número 93 de 2015; articulado en bloque del proyecto de ley número 93 de 2015; título y que el proyecto de ley número 93 de 2015 sea ley de la República; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 155 de 2015; articulado en bloque del proyecto, excepto el artículo 4 del Proyecto de ley número 155 de 2015.

Votación nominal: proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 27 de 2015; omisión, bloque del articulado con las modificaciones propuestas del proyecto de ley número 27 de 2015; título y tránsito del proyecto de ley número 27 de 2015; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 110 de 2015;proposición sustitutiva al artículo 1 al proyecto de ley número 110 de 2015;proposición modificativa al artículo 1 al proyecto de ley número 110 de 2015; artículo 1 como viene en la ponencia del proyecto de ley número 110 de 2015; dos proposiciones modificativas al artículo 1 del proyecto de ley número 110 de 2015; proposición sustitutiva al artículo 2 al proyecto de ley número 110 de 2015; artículo 2 como viene en la ponencia del proyecto de ley número 110 de 2015; proposición aditiva al artículo 2 al proyecto de ley número 110 de 2015; artículo 3 como está en la ponencia del proyecto de ley número 110 de 2015; artículo nuevo al proyecto de ley número 110 de 2015; artículo 4 como viene en la ponencia del proyecto de ley número 110 de 2015; bloque del articulado, el título y que sea ley de la república el proyecto de ley número 110 de 2015; se votaron dos impedimentos.

En la votación ordinaria se aplica la presunción de que por atender el llamado a lista votó, pues no existe prueba en contrario.

En la votación nominal la senadora votó: proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 27 de 2015; omisión, bloque del articulado con las modificaciones propuestas del proyecto de ley número 27 de 2015; título y tránsito del proyecto de ley número 27 de 2015; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 110 de 2015; proposición sustitutiva al artículo 1 al proyecto de ley número 110 de 2015;proposición modificativa al artículo 1; artículo 1 como viene en la ponencia del proyecto de ley número 110 de 2015; proposición modificativa al artículo 1 al proyecto de ley número 110 de 2015; proposición sustitutiva al artículo 2 al proyecto de ley número 110 de 2015; artículo 4 como viene en la ponencia del

proyecto de ley número 110 de 2015; bloque del articulado, el título y que sea ley de la república el proyecto de ley número 110 de 2015; modificación del orden del día. votó los dos impedimentos.

Por consiguiente el hecho de que la senadora no haya votado una proposición al artículo 1 del proyecto de ley, el artículo 2 como venía en la ponencia, la proposición aditiva al artículo 2, el artículo 3 como estaba en la ponencia y un artículo nuevo, no puede dar lugar a concluir que inasistió, cuando está demostrado que hizo uso de su derecho al voto en los componentes esenciales del proyecto de ley 110 de 2015.

Corolario de lo explicado, en el primer periodo de la legislatura 2015-2016 comprendido entre el 20 de julio de 2015 y el 16 de diciembre de 2015, es posible concluir que la senadora demandada no asistió a un total de tres (3) sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo. Sin embargo, una de ellas fue con excusa justificada, por lo que solo se pueden computar dos inasistencias.

**Segundo periodo del 16 DE MARZO DE 2016 AL 20 DE JUNIO DE 2016 de la primera legislatura acusada:** <sup>49</sup>

1. **Sesión del 20 de abril de 2016:** Gaceta nro. 405 de 2016. Acta nro. 52 de 2016.

Se verifica que se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República. Hubo votación ordinaria y nominal.

Votación ordinaria: proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 46 de 2015; bloque del articulado, título y trámite a la cámara del proyecto de ley número 46 de 2015; proposición positiva con que termina la ponencia del proyecto de ley número 135 de 2015; omisión de la lectura del articulado del proyecto de ley número 135 de 2015; bloque del articulado, título y que haga tránsito a la otra cámara el proyecto de ley número 135 de 2015.

votación nominal: proposición de archivo al proyecto de acto legislativo número 04

---

<sup>49</sup> Consulta realizada el 21 de marzo de 2018 en la página [www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta) y en el DVD enviado por la Secretaría General del Senado en la fecha del 23 de enero de 2018, visible a folio 154 del cuaderno 1.

de 2015; proposición positiva con que termina el informe del proyecto de acto legislativo número 04 de 2015; proposición sustitutiva al artículo 1 del proyecto de acto legislativo número 04 de 2015; artículo 2 como está en la ponencia al proyecto de acto legislativo número 04 de 2015; proposición aditiva al artículo 2 del mismo proyecto; artículo 3 con la modificación propuesta al proyecto; artículo 4 como está en la ponencia; bloque del articulado, título y que haga tránsito a la otra cámara.

En la votación ordinaria se aplica la presunción de que por atender el llamado a lista votó, pues no existe prueba en contrario.

En la votación nominal la senadora votó: la proposición de archivo al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015; Proposición positiva con que termina el informe del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015; proposición sustitutiva al artículo 1 del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015; artículo 2 como está en la ponencia al Proyecto de acto legislativo número 04 de 2015; artículo 3 con la modificación propuesta al proyecto; artículo 4 como está en la ponencia; bloque del articulado, título y que haga tránsito a la otra cámara.

Conforme con lo anterior, lo único que la senadora no votó de manera nominal fue la proposición aditiva al artículo 2 del proyecto de acto legislativo 04 de 2015 y un impedimento; por ende, participó en el proceso de formación del proyecto de acto legislativo y no es posible computarla como inasistencia.

**2. Sesión del 4 de mayo de 2016:** Gaceta 516 de 2016. Acta nro. 56 de 2016.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República. Hubo votación ordinaria y nominal.

Votación ordinaria: proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 95 de 2015; omisión de la lectura del articulado del proyecto de ley número 95 de 2015; bloque del articulado del proyecto de ley número 95 de 2015; título del proyecto de ley número 95 de 2015; que surta trámite a la otra cámara el proyecto de ley número 95 de 2015; omisión de la lectura del artículo 140 del proyecto de ley número 99 de 2014; artículo 140 con la eliminación de los numerales 7 y 8 y con la modificación del numeral 6 del proyecto de ley número 99 de 2014; reapertura de los artículos 36 y 184 del

proyecto de ley número 99 de 2014; omisión de la lectura del artículo 36 del proyecto de ley número 99 de 2014; artículo 36 con la modificación propuesta por la honorable senadora Claudia Nayibe López Hernández del proyecto de ley número 99 de 2014; reapertura del artículo 237 del proyecto de ley número 99 de 2014; artículo 237 con modificación presentada por la senadora Claudia Nayibe López Hernández del proyecto de ley número 99 de 2014; artículo 1 con modificación al proyecto de ley número 09 de 2014; artículo 2 con proposición aditiva al proyecto de ley número 09 de 2014; artículo 4 con las proposiciones presentadas al proyecto de ley número 09 de 2014; artículo 5 como viene en la ponencia proyecto de ley número 09 de 2014; artículo 6 con la proposición modificatoria proyecto de ley número 09 de 2014; articulado en bloque del proyecto de ley número 09 de 2014; título del proyecto de ley 09 de 2014 y que haga tránsito a la otra Cámara.

Votación nominal: eliminación del numeral 11 del artículo 73 al proyecto de ley número 99 de 2014; numeral 11 del artículo 73 como está en la ponencia del proyecto de ley número 99 de 2014; artículo nuevo al proyecto de ley número 99 de 2014, bloque del articulado, título y tránsito del proyecto de ley y proposición positiva al proyecto de ley. Se votaron tres impedimentos.

En la votación ordinaria se aplica la presunción de que por atender el llamado a lista votó, pues no existe prueba en contrario.

En la votación nominal la senadora demandada votó la eliminación del numeral 11 del artículo 73, al proyecto de ley número 99 de 2014; numeral 11 del artículo 73 como está en la ponencia del proyecto de ley número 99 de 2014; artículo nuevo al proyecto de ley número 99 de 2014, bloque del articulado, título y tránsito del proyecto de ley y proposición positiva al proyecto de ley. Votó un impedimento.

En conclusión se computa como asistencia, ya que solo dejó de votar dos impedimentos presentados al proyecto de ley 09 de 2014.

**3. Sesión del 18 de mayo de 2016:** Gaceta 520 de 2016. Acta nro. 60 de 2016.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del Senado de la República. Hubo votación ordinaria y nominal.

Votación ordinaria: proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 134 de 2014; articulado en bloque, título y que el proyecto de ley número 134 de 2014 sea ley de la República.

Votación nominal: omisión de lectura del bloque del articulado excepto los artículos 3°, 8°, 9°, 18, 21, 27, 30, 47, 48, 49, 80, 83, 99, 107, 108, 115 y 116 al proyecto de ley número 134 de 2014; artículos 3, 8, 21, 27, 47, 48, 49 y 50, con las modificaciones propuestas al proyecto de ley número 134 de 2014; proposición positiva con que termina la ponencia del proyecto de ley 136 de 2015; omisión del articulado, bloque, título y tránsito del proyecto de ley número 136 de 2015. Se votaron cuatro impedimentos.

En la votación ordinaria se aplica la presunción de que por atender el llamado a lista votó, pues no existe prueba en contrario.

En la votación nominal la senadora demandada votó la omisión de lectura del bloque del articulado excepto los artículos 3°, 8°, 9°, 18, 21, 27, 30, 47, 48, 49, 80, 83, 99, 107, 108, 115 y 116 al proyecto de ley número 134 de 2014; omisión del articulado, bloque, título y tránsito del proyecto de ley número 136 de 2015. Votó todos los impedimentos.

Se concluye entonces que lo único que no votó la demandada de manera nominal fueron los artículos 3, 8, 21, 27, 47, 48, 49 y 50 con las modificaciones propuestas al proyecto de ley número 134 de 2014 y la proposición positiva con que termina la ponencia del proyecto de ley 136 de 2015, por lo tanto participó en la conformación de la voluntad legislativa de los dos proyectos.

**4. Sesión del 15 de junio de 2016:** Gaceta 767 de 2016. Acta nro. 68 de 2016. Se verifica que se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República. Hubo votación ordinaria y nominal.

Votación ordinaria: retiro de la proposición aditiva al artículo 1 del proyecto de ley número 161 de 2016; articulado en bloque del proyecto de ley número 161 de 2016; título del proyecto de ley número 161 de 2016; informe de conciliación leído al proyecto de ley número 161 de 2016 y proposición positiva con que termina el informe al proyecto de ley número 96 de 2015 Senado.

Votación nominal: informe de conciliación del proyecto de ley número 151 de 2015; informe de conciliación del proyecto de ley estatutaria 27 de 2015; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 161 de 2016; omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque como viene en la ponencia excepto el artículo 1º del proyecto de ley número 161 de 2016; artículo 1 como está en la ponencia del mismo proyecto de ley; votación para que sea ley de la república el proyecto de ley número 161 de 2016 senado; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 136 de 2015; omisión de la lectura del articulado y el bloque del articulado del proyecto de ley número 136 de 2015. Veintiún impedimentos.

En la votación ordinaria se aplica la presunción de que por atender el llamado a lista votó, pues no existe prueba en contrario.

En la votación nominal la senadora demandada votó: informe de conciliación del proyecto de ley número 151 de 2015; informe de conciliación del proyecto de ley estatutaria 27 de 2015; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 161 de 2016; omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque como viene en la ponencia excepto el artículo 1º del proyecto de ley número 161 de 2016; votación para que sea ley de la república el proyecto de ley número 161 de 2016 senado; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 136 de 2015; omisión de la lectura del articulado y el bloque del articulado del proyecto de ley número 136 de 2015. Votó dieciséis impedimentos.

Como quiera que la senadora solo dejó de votar un artículo de todo el proyecto de ley 161 de 2016 y cinco impedimentos, lo que no incide en la formación de la voluntad legislativa, debe computarse como asistencia.

**5. Sesión del 16 de junio de 2016:** Gaceta 817 de 2016. Acta nro. 69 de 2016.

Se verifica que se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República. Hubo votación ordinaria y nominal.

Votación ordinaria: proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 56 de 2015; articulado en bloque del proyecto de ley número 56 de 2015; título del mismo proyecto de ley; que surta su trámite a la cámara; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto

de ley número 178 de 2016; omisión de la lectura del articulado, articulado en bloque, título y que el proyecto de ley número 178 de 2016 sea ley de la República; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 179 de 2016; omisión de la lectura del articulado, articulado en bloque, título y que el proyecto de ley número 179 de 2016 sea ley de la República; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 165 de 2016; articulado en bloque, título y que el proyecto sea ley de la República; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 104 de 2015; articulado en bloque, título y que proyecto de ley número 104 de 2015 surta su trámite en la Cámara; título del proyecto de ley número 74 de 2015 y que sea ley de la República; título y que sea ley de la República el proyecto de ley número 141 de 2016; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 03 de 2015; omisión de la lectura del articulado del proyecto de ley número 03 de 2015; bloque del proyecto, título y que haga tránsito a la cámara del mismo proyecto de ley; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 140 de 2016; omisión de la lectura del articulado, bloque del proyecto, título y que sea ley de la República el proyecto de ley número 140 de 2016; proposición con la que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 159 de 2015 y lectura del articulado, título y que sea ley de la República el Proyecto de ley número 159 de 2015.

Votación nominal: informe de objeciones al proyecto de ley números 93 de 2015; informe de conciliación al proyecto de ley número 138 de 2016; informe de conciliación al proyecto de ley número 180 de 2016; informe de conciliación y la fe de erratas del proyecto de ley 024 de 2014; omisión de la lectura del articulado y el bloque del articulado como vienen en la ponencia del proyecto de ley número 136 de 2015; título y que sea ley de la República el proyecto de ley número 136 de 2015; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 141 de 2016; artículo 1 como está en la ponencia del proyecto de ley número 74 de 2015; artículo 2 con la modificación al proyecto de ley número 74 de 2015; artículo 3 con la modificación al proyecto de ley número 74 de 2015; modificación del artículo 3 al proyecto de ley número 74 de 2015; artículos 4, 5 y 6 con las modificaciones presentadas al mismo proyecto; artículo nuevo al proyecto de ley número 74 de 2015; artículo nuevo presentado por el honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo al proyecto de ley número 74 de 2015; omisión y bloque del articulado del proyecto de ley número 141 de 2016; proposición positiva

con que termina el informe de ponencia al proyecto de ley número 105 de 2015.

En la votación ordinaria se aplica la presunción de que por atender el llamado a lista votó, pues no existe prueba en contrario.

Pese a que la senadora no votó el informe de objeciones al proyecto de ley número 93 de 2015, la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley número 141 de 2016; la modificación del artículo 3 al proyecto de ley número 74 de 2015, así como los artículos 4, 5 y 6 con las modificaciones presentadas al mismo proyecto; dos artículos nuevos al proyecto de ley número 74 de 2015 y la omisión y bloque del articulado del proyecto de ley número 141 de 2016; también se observa que votó nominalmente el informe de conciliación al proyecto de ley número 138 de 2016; el informe de conciliación al proyecto de ley número 180 de 2016; el informe de conciliación y la fe de erratas del proyecto de ley 024 de 2014; la omisión de la lectura del articulado y el bloque del articulado como vienen en la ponencia del proyecto de ley número 136 de 2015 así como el título y que sea ley de la República el mismo proyecto de ley; el artículo 1 como está en la ponencia del proyecto de ley número 74 de 2015; el artículo 2 con la modificación al mismo proyecto de ley número 74 de 2015, el artículo 3 con la modificación al proyecto de ley número 74 de 2015 y la proposición positiva con que termina el informe de ponencia al proyecto de ley número 105 de 2015.

Por lo tanto puede concluirse que en esta sesión plenaria la senadora participó en la formación de la voluntad legislativa de los proyectos de ley números 024 de 2014, 136 de 2015, 74 de 2015, 105 de 2015, 138 de 2016 y, 180 de 2016 y por ende no puede afirmarse que inasistió a la misma.

Corolario de lo explicado, en el segundo periodo de la legislatura 2015-2016 comprendido entre el 16 de marzo de 2016 y el 20 de junio de 2016, la senadora demandada asistió a todas plenarios indicadas en la demanda en la que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo.

**Legislatura 2016- 2017:**

## Primer periodo del 20 DE JULIO DE 2016 AL 16 DE DICIEMBRE DE 2016:<sup>50</sup>

1. **Sesión del 27 de julio de 2016:** Gaceta nro. 771 de 2016. Acta nro. 03 de 2016. Se verifica que se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República en la que se votó el informe de objeciones del Proyecto de ley 067 de 2014 y el informe de Conciliación del Proyecto de ley número 45 Senado. La votación fue nominal. Se votaron catorce impedimentos.

**La senadora no asistió**, presentó excusa en la que indicó: “*me excuso de forma anticipada por la inasistencia a la sesión de la Plenaria programada para el 26 [no fue demandada] y 27 de julio del presente año, ya que estaré fuera de la ciudad.*”

Dado que no está acreditado que la anterior excusa haya sido justificada en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992,<sup>51</sup> ni en circunstancias de fuerza mayor, o que haya surtido el procedimiento establecido en la Resolución nro. 132 de 2014 expedida por la Mesa Directiva del Congreso de la República,<sup>52</sup> se computará como inasistencia. **Primera inasistencia.**

2. **Sesión del 6 de septiembre de 2016:** Gaceta nro. 1086 de 2016. Acta nro. 16 de 2016.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República en la que se votó la proposición para archivar el proyecto de ley 01 de 2015. La votación fue nominal.

La senadora demandada asistió e hizo una interpelación antes de la votación, sin embargo no votó ni registró ninguna justificación para no hacerlo.

---

<sup>50</sup> Consulta realizada el 21 de marzo de 2018 en la página [www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta) y en el DVD enviado por la Secretaría General del Senado en la fecha del 23 de enero de 2018, visible a folio 154 del cuaderno 1.

<sup>51</sup> “**ARTÍCULO 90. EXCUSAS ACEPTABLES.** Son excusas que permiten justificar las ausencias de los Congresistas a las sesiones, además del caso fortuito, la fuerza mayor en los siguientes eventos:

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

<sup>52</sup> “Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para el trámite de las excusas y descuentos en nómina de los Honorables Senadores de la República, por inasistencia a las sesiones de la Corporación.”

Frente a esta sesión, el hecho de que no haya votado es un indicador de que no estuvo presente en la votación y en consecuencia no participó en la formación de la voluntad del Congreso. **Segunda inasistencia en el mismo periodo.**

**3. Sesión del 5 de octubre de 2016:** Gaceta nro. 25 de 2017. Acta nro. 24 de 2016.

Hubo sesión plenaria por parte del senado de la República y las votaciones fueron ordinarias y nominales.

Votaciones ordinarias: aprobación al articulado en bloque del proyecto, título y que el proyecto de ley 187 de 2016 sea ley de la República; aprobación del articulado en bloque, título, y que el proyecto de ley 155 de 2016 haga tránsito a la Cámara; aprobación proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 158 de 2016; aprobación del articulado en bloque, título y que haga tránsito a la Cámara el mismo proyecto de ley; aprobación del articulado en bloque, título y que haga tránsito a la Cámara el proyecto de ley 116 de 2015.

Votación nominal: se votó un impedimento al proyecto de ley 116 de 2015.

En la votación ordinaria se aplica la presunción de que por atender el llamado a lista la senadora demandada votó, pues no existe prueba en contrario. Mientras que en la votación nominal solo fue sometido a consideración un impedimento que la senadora votó, por lo tanto no puede computarse como inasistencia.

**4. Sesión del 17 de noviembre de 2016:** Gaceta nro. 90 de 2017. Acta nro. 37 de 2016.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República. Hubo votaciones ordinarias y nominales.

Votación ordinaria: se votó la aprobación al informe de conciliación del proyecto de ley 187 de 2016.

Votación nominal: proposición positiva con que termina el Informe de ponencia del proyecto de ley 71 de 2015; omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, el título y que surta su trámite a la cámara; proposición positiva con que

termina el informe de ponencia del proyecto de ley 108 de 2015; articulado en bloque, título y que haga tránsito a la Cámara el proyecto de ley 108 de 2015; omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta su trámite en la cámara del mismo proyecto de ley 108 de 2015; proposición positiva con que termina la ponencia del proyecto de ley 192 de 2016; omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, título y que surta su trámite en la cámara el mismo proyecto de ley 192 de 2016; proposición positiva con que termina la ponencia del proyecto de ley 72 de 2015 y omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, título y que surta su trámite en la Cámara el mismo proyecto; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 124 de 2015 y la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, título y que surta su trámite en la Cámara del proyecto de ley 124 de 2015. Votación de un impedimento.

La senadora no asistió, presentó excusa dirigida al Secretario General del Senado en la que indicó: *“por medio de la presente me permito comunicarle que por compromisos adquiridos previamente en el Departamento del Cauca, en los que deberé cumplir con mis tareas como miembro de la comisión de paz del Congreso de la República, no podré asistir a la sesión del plenaria que ha sido convocada para el jueves 17 de noviembre de 2016.// Lamento profundamente mi inasistencia en esta importante citación. // Segura de que mi solicitud será atendida.”*<sup>53</sup>

Por consiguiente en la medida que se indica que la inasistencia tuvo origen en el cumplimiento de una comisión oficial no puede tenerse como injustificada en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.<sup>54</sup>

**5. Sesión del 30 de noviembre de 2016:** Gaceta nro. 91 de 2017. Acta nro. 42 de 2016.

Hubo sesión plenaria por parte del Senado de la República y las votaciones fueron nominales.

---

<sup>53</sup> Gaceta 90 de 2017. Verificada en el DVD enviado por la Secretaría General del Senado en la fecha del 23 de enero de 2018, visible a folio 154 del cuaderno 1.

<sup>54</sup> **“ARTÍCULO 90. EXCUSAS ACEPTABLES.** *Son excusas que permiten justificar las ausencias de los Congresistas a las sesiones, además del caso fortuito, la fuerza mayor en los siguientes eventos:*

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

Votación nominal: se votó la proposición de aplazamiento del proyecto de ley 151 de 2016; el informe de conciliación del proyecto de ley 54 de 2015; la proposición sustitutiva al proyecto de ley 102 de 2015; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 102 de 2015; modificaciones al artículo 1 del proyecto de ley 102 de 2015; modificaciones al artículo 2 del mismo proyecto; modificaciones al artículo 3 del proyecto de ley 102 de 2015; modificaciones al artículo 4 del proyecto de ley 102 de 2015; proposición sustitutiva al artículo 5 del proyecto de ley 102 de 2015 (presentado por la demandada); el artículo 6, a la aditiva del artículo nuevo, bloque del articulado, título y que haga tránsito a la Cámara de Representantes del proyecto de ley número 102 de 2015.

Aunque la senadora demandada no votó la proposición de aplazamiento del proyecto de ley 151 de 2016, el artículo 6, la aditiva de un artículo nuevo, el bloque del articulado, el título y que haga tránsito a la cámara de representantes del proyecto de ley número 102 de 2015, comoquiera que en dicha sesión votó el informe de conciliación del proyecto de ley 54 de 2015; la proposición sustitutiva al proyecto de ley 102 de 2015; la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 102 de 2015; las modificaciones al artículo 1, 2, 3 y 4 del proyecto de ley 102 de 2015, así como también presentó y votó la proposición sustitutiva al artículo 5 del mismo proyecto de ley 102 de 2015, es posible concluir que en dicha sesión plenaria participó y votó, por ende no puede computarse como inasistencia.

**6. Sesión del 5 de diciembre de 2016:** Gaceta nro. 202 de 2017. Acta nro. 43 de 2016.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del Senado de la República con votaciones nominales.

Se votaron: cuatro impedimentos presentados al proyecto de ley 151 de 2016; la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del mismo proyecto de ley; la proposición sustitutiva al articulado del proyecto de ley 151 de 2016.

La senadora demandada votó: los cuatro impedimentos presentados al proyecto de ley 151 de 2016; la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del mismo proyecto de ley;

Dado que lo único que dejó de votar la senadora en esta sesión fue la proposición sustitutiva al articulado del proyecto de ley 151 de 2016 no puede computarse como inasistencia, puesto que votó otros componentes del proyecto de ley.

**7. Sesión del 13 de diciembre de 2016:** Gaceta nro. 304 de 2017. Acta nro. 47 de 2016.

Se verifica que se llevó a cabo sesión plenaria por parte del Senado de la República. Hubo votaciones nominales. Se votó el proyecto de ley 01 de 2016.

La senadora demandada votó la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 01 de 2016; el artículo primero como está en la ponencia del mismo proyecto y el bloque, título y tránsito a la otra Cámara del mismo proyecto y lo único que dejó de votar fue la proposición aditiva al artículo 1 del proyecto de ley 01 de 2016 y la proposición sustitutiva al artículo 1 del proyecto, por lo tanto, no puede computarse como inasistencia en la medida que la senadora estuvo presente e intervino después de la proposición aditiva que no votó.

**8. Sesión del 14 de diciembre de 2016:** Gaceta nro. 305 de 2017. Acta nro. 48 de 2016.

Hubo sesión plenaria por parte del senado de la República, con votaciones ordinarias y nominales.

Votaciones ordinarias: Informe de conciliación del proyecto de ley 181 de 2016; aprobación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 99 de 2016; aprobación del articulado en bloque, título y tránsito a la Cámara del proyecto de ley 49 de 2016; aprobación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 24 de 2015; aprobación de los artículos 3, 13 y 41 con las modificaciones propuestas al proyecto de ley 24 de 2015; aprobación artículo 37 con la modificación propuesta al mismo proyecto de ley.

Votaciones nominales: Proposición presentada por un senador; conciliación del proyecto de ley 105 de 2015; impedimentos presentados por ocho senadores al

proyecto de ley 24 de 2015; bloque del articulado, título y que haga tránsito a la otra Cámara el mismo proyecto de ley; proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 131 de 2016; omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque con las modificaciones propuestas por la subcomisión, título y que sea ley de la República el proyecto de ley 131 de 2016 y dos impedimentos.

En la votación nominal la senadora votó la proposición presentada por un senador y la conciliación del proyecto de ley 105 de 2015; así como los ocho impedimentos del proyecto de ley 24 de 2015 y dejó de votar el bloque del articulado, el título y que haga tránsito a la otra Cámara el proyecto de ley 24 de 2015; así como la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 131 de 2016 y la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque con las modificaciones propuestas por la subcomisión, título y que sea ley de la República el proyecto de ley 131 de 2016 y dos impedimentos.

En la medida que en la votación ordinaria se presume que la senadora votó al no existir prueba en contrario e hizo parte de las votaciones que en dicha sesión plenaria se llevaron a cabo y que contribuyó de manera efectiva a la conformación de la voluntad legislativa, no puede computarse lo que dejó de votar como inasistencia.

**9. Sesión del 15 de diciembre de 2016:** Gaceta nro. 284 de 2017. Acta nro. 49 de 2016.

Se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República. Hubo votaciones ordinarias y nominales.

Votaciones ordinarias: Aprobación del informe de conciliación al proyecto de ley 139 de 2016; aprobación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia al proyecto de ley 196 de 2016; aprobación del artículo 2 del proyecto de ley 196 de 2016; aprobación bloque del articulado y título del proyecto de ley 196 de 2016; aprobación del proyecto de ley 196 de 2016 como ley de la República; aprobación de proposición aditiva del proyecto de ley 34 de 2016; aprobación del articulado en bloque, título y que surta el trámite a la Cámara de representantes del proyecto de ley 34 de 2016.

Votaciones nominales: informe de conciliación al proyecto de ley 127 de 2015; impedimento al proyecto de ley 196 de 2016; proposición sustitutiva al artículo 1 presentada por el Senador Jorge Enrique Robledo al proyecto de ley 196 de 2016.

En la votación nominal la senadora votó: la proposición sustitutiva al artículo primero del proyecto de ley 196 de 2016.

No votó nominalmente: el informe de conciliación al proyecto de ley 127 de 2015 y el impedimento. En la Gaceta 284 de 2017 se lee que el Secretario General del Senado manifestó lo siguiente: *“La senadora Claudia López no se encuentra presente desde que inició la plenaria y no consta ni permiso ni excusa.”* Sin embargo, el Presidente del Senado Oscar Mauricio Lizcano señaló que la Senadora Claudia López estaba en un foro semana y por lo tanto sí tenía permiso.

Conclusión: Como quiera que constituyen excusas aceptables la *“autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva corporación,”* en los casos indicados en el reglamento,<sup>55</sup> y esta situación se verificó; además de que la senadora también votó nominalmente parte de lo debatido, no se podrá computar como una inasistencia.

En consecuencia, en el primer periodo de la legislatura 2016-2017, comprendido entre el 20 de julio de 2016 y el 16 de diciembre del 2016, la senadora demandada no asistió a un total de tres (3) sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo, una de ellas con excusa justificada; e inasistió a parte de las votaciones que se llevaron a cabo en la sesión del 15 de diciembre de 2016 pero medió excusa justificada por el Presidente del Senado, por lo que solo pueden computarse en este periodo como inasistencia dos (2) sesiones plenarias.

### **Legislatura 2016- 2017:**

#### **Segundo periodo del 16 DE MARZO DE 2017 AL 20 DE JUNIO DE 2017:<sup>56</sup>**

**Sesión del 17 de mayo de 2017:** Gaceta nro. 691 de 2017. Acta nro. 75 de 2017.

---

<sup>55</sup> Numeral 3 del artículo 90 Ley 5 de 1992.

<sup>56</sup> Consulta realizada el 21 de marzo de 2018 en la página [www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta) y en el DVD enviado por la Secretaría General del Senado en la fecha del 23 de enero de 2018, visible a folio 154 del cuaderno 1.

Se verifica que se llevó a cabo sesión plenaria por parte del senado de la República. Hubo votaciones ordinarias y nominales.

Votaciones ordinarias: Aprobación al bloque del articulado, título y que surta trámite a la cámara el acto legislativo 14 de 2017; aprobación del título, y que haga su tránsito a la cámara el proyecto de ley 84 de 2016; aprobación de la proposición con que termina la ponencia proyecto de ley 120 de 2016; aprobación del articulado en bloque con las modificaciones presentadas proyecto de ley 120 de 2016; aprobación del título y que el proyecto sea ley de la República proyecto de ley 120 de 2016; aprobación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 002 de 2016; aprobación del articulado en bloque, título y que surta el trámite a la otra cámara el proyecto de ley 002 de 2016; aprobación del articulado en bloque, título y que surta el trámite a la otra cámara proyecto de ley 48 de 2016; aprobado el articulado en bloque del proyecto eliminando el artículo 6 presentado por el Senador Álvaro Uribe Vélez, excepto el artículo 10 proyecto de ley 025 de 2016; aprobación del artículo 10 con la modificación al proyecto de ley 25 de 2016; aprobada la proposición positiva con que termina el Informe de ponencia del proyecto de ley 97 de 2016; aprobada de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 122 de 2016; aprobado el articulado en bloque con las modificaciones propuestas y título del proyecto de ley 122 de 2016; aprobado el proyecto de ley 122 de 2016 como ley de la República; aprobación del articulado en bloque con las modificaciones propuestas, título y que surta el trámite a la otra Cámara el proyecto de ley 97 de 2016.

Votaciones nominales: Objeciones al proyecto de ley 16 de 2015; proposición positiva con que termina la ponencia del proyecto de ley 139 de 2016; omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título y que haga tránsito a la otra Cámara del proyecto de ley 139 de 2016; impedimento; bloque del articulado con la modificación propuesta al artículo 10, título y tránsito a la otra Cámara del proyecto de ley 025 de 2016.

La senadora votó de manera nominal: la proposición positiva con que termina la ponencia del proyecto de ley 139 de 2016; omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título y que haga tránsito a la otra Cámara del proyecto de ley 139 de 2016; bloque del articulado con la modificación propuesta al artículo 10, título y tránsito a la otra Cámara el proyecto de ley 025 de 2016; No votó

nominalmente: las objeciones al proyecto de ley 16 de 2015.

Por lo tanto, en la votación ordinaria se aplica la presunción de que votó, por atender el llamado a lista, pues no existe prueba en contrario, y en la votación nominal solo dejó de votar las objeciones, por lo que no puede tenerse esta sesión como inasistencia.

## **5.- Conclusiones**

Esta Sala Especial de Decisión conforme con lo señalado arriba a las siguientes conclusiones:

- 5.1. La causal prevista en el artículo 183 numeral 2, exige que las seis (6) sesiones plenarias estén comprendidas en un mismo periodo, por lo tanto no es posible computar la legislatura ni periodos diferentes.
- 5.2. La asistencia del congresista a las sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura, no se cumple solo con el llamado a lista inicial, pues es necesaria su participación en las respectivas votaciones, como quiera que a través de ella se consolida la voluntad del Congreso de la República en el ejercicio del mandato principal que le han delegado los electores; sin embargo, no puede equipararse la palabra asistencia con permanencia sino con presencia, de donde se deduce que es posible que se presenten ausencias momentáneas que no pueden computarse como inasistencia, cuando con ellas no se desdibuja la función que le ha sido asignada al congresista.
- 5.3. Tanto el llamado a lista como la participación en la votación, son indicativos de la presencia del congresista en una sesión plenaria en la que se voten proyectos de acto legislativo de ley o mociones de censura, a partir de los cuales se pueden formular presunciones que pueden ser desvirtuadas, si se acredita por ejemplo que no estuvo en una votación ordinaria, no obstante encontrarse registrado, o que estuvo en una votación nominal, pese a no aparecer su voto en los registros.

5.4. Para que se tengan como válidas o justificadas las excusas presentadas por los congresistas para no asistir a una sesión plenaria en donde se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, deben cumplir los requisitos señalados en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 o configurarse un motivo de fuerza mayor, en los términos del artículo 183 de la Constitución Política.

5.5. En el caso bajo examen, la senadora demandada dejó de asistir:

5.5.1. En la legislatura 2015-2016, durante el primer periodo comprendido entre el 20 de julio de 2015 y el 16 de diciembre de 2015, a un total de tres sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo, una de ellas con excusa justificada, por lo tanto solo es dable computar dos (2).

5.5.2. En la legislatura 2015-2016, durante el segundo periodo comprendido entre el 16 de marzo de 2016 y el 20 de junio de 2016, no dejó de asistir a ninguna sesión en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo.

5.5.3. En la legislatura 2016-2017, durante el primer periodo comprendido entre el 20 de julio de 2016 y el 16 de diciembre del 2016, no asistió a un total de tres (3) sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de acto legislativo, una de ellas con excusa justificada, por lo tanto solo se computan dos (2).

5.5.4. Por último, en la legislatura 2016-2017, durante el segundo periodo comprendido entre el 16 de marzo de 2017 y el 20 de junio de 2017, el demandante sólo cuestionó una sesión plenaria correspondiente a la del 17 de mayo de 2017 y la congresista asistió.

Por las razones explicadas no se estructuran los elementos que conlleven a determinar que la demandada incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, lo que conduce a que sean denegadas las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO:** Negar la pérdida de investidura de la Senadora CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ, elegida para el periodo constitucional 2014-2018 por el partido Verde, según las razones explicadas en la parte motiva de esta decisión judicial.

**SEGUNDO:** Remitir copia de la presente providencia al Presidente del Senado de la República para su conocimiento. Por Secretaria de la Corporación procédase de conformidad.

**TERCERO:** Contra la presente decisión procede el recurso de apelación, con fundamento en lo previsto por el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018, el cual deberá interponerse y sustentarse ante la Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Presidente de la Sala Especial  
Consejero de Estado

**ROCÍO ARAUJO OÑATE**  
Consejera de Estado

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Consejera de Estado (E)

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Consejero de Estado

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
**Consejera de Estado**